



REPUBLIQUE ALGERIENNE DÉMOCRATIQUE ET POPULAIRE



MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITÉ MOULOUD MAMMÈRI DE TIZI-OUZOU

FACULTÉ DES SCIENCES ÉCONOMIQUES, COMMERCIALES ET DES SCIENCES DE GESTION

DÉPARTEMENT DES SCIENCES DE GESTION

Mémoire

Pour l'obtention du diplôme de MASTER

En science de gestion

Spécialité : Management Public

Thème

« Évaluation de la qualité et de la gestion du
Service public : cas les domaines de la wilaya de
TIZI OUZOU »

Préparé par :

AKHEMOUM Nassim

HAMOUM Belkacem

Dirigé par : M. TADJINE. R

Les membres du jury:

Président : SI MOHAMMED Djamel

Examinatrice : OUAMAR Sabrya

Rapporteuse : TADJINE Rhadia

2017/2018

Remerciement

Nous remercierons le dieu pour la persévérance, le courage, la santé l'ouverture d'esprit et l'inspiration dont il on a gratifié.

Aussi le présent mémoire n'aurait vu le jour sans l'aide bienveillante, la compréhension et le dévouement d'un certain nombre de personnes en l'occurrence nos chers parents, nos frères et sœurs à nos amis proches qui n'ont jamais cessé de nous encourager.

Nous tenons à remercier Mme Tadjine Radia, directrice de ce mémoire qui a supervisé avec clairvoyance et rigueur, la préparation de ce mémoire de fin d'étude, c'est grâce à ses conseils et sa disponibilité à chacune de mes sollicitations qu'on a pu mener à bien ce travail, qu'elle trouve ici l'expression de nous profonde gratitude.

Ensuite à madame et messieurs les membres du jury qui ont eu l'amabilité d'accepter d'évaluer ce travail. Qu'ils trouvent ici l'expression de nous reconnaissance.

Nous souhaitons aussi à remercier vivement tous les responsables de la direction Des domaines willaya de Tizi-Ouzou qui ont accepté de répondre à nos questions et de nous permettre d'accéder au moins à une minorité de leur documentation sur tout M'r SBARGOUDE.T qui nous a vraiment aider .

Dédicace

Je dédie ce modeste travail à :

∞ *Ma très chère mère qui a consacré tout son temps pour notre bien.*

∞ *Mon très cher père à qui je dois tous et je ne rendrais assez jamais.*

∞ *Mes très chers frères ET Sœur*

Mes chers amis (es).TAHAR, NADIR, MASSI, MEZIANE, HILAL, SOFIANE, YAMINA, OUARDIA, Katia.

∞ *Mon binôme AKHEMOUM NNASSIM.*

∞ *Toute la promotion 2017-2018.*



BELKACEM



Dédicace



Je dédie ce travail à :

*A mes parents, qui m'ont vraiment encouragé et soutenu tout ou long de mon cycle d'étude
Que dieu leur procure bonne santé et longue vie.*

A mes frères et sœurs et à toute ma famille

A tous mes ami(e)s

A mon binôme « Belkacem »

*Et à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin pour que ce
projet soit possible, je vous dis merci.*



NASSIM



Sommaire :

Introduction général	1
chapitre I La gestion du service public	4
1 Les services publics.....	4
2 La gestion de la qualité dans le service public	11
3 Les modes de gestion	18
4 L'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics.....	23
chapitre II La qualité du service public	41
1 La démarche qualité	41
2 Le développement et la modernisation de la qualité du service public.....	54
3 Indicateur de la qualité du service public	60
4 La politique qualité.....	67
chapitre III Le cas pratique	78
1 Législation et réglementation domaniales :.....	78
2 L'organisation initiale (classique) direction des domaines de la willaya TIZI-OUZOU 85	
3 Réorganisation et redéploiement de la direction des domaines	93
4 Présentation de l'enquête de terrain :	100
Conclusion générale.....	106
Bibliographie.....	107
Liste des abréviations.....	111
Index des Figures, schémas et tableaux.....	112
Annexe	

Introduction général

La qualité et la gestion des services de l'État a longtemps été pour notre pays des sujets de fierté et une réelle force. Aujourd'hui, ils posent sérieusement problème.

Non pas que nos agents publics ne soient plus attachés aux services dont ils ont la charge. Ni que le volume global des crédits affectés par l'État à la production de ces services ait diminué. Mais d'une part, comme il est normal, les exigences des citoyens/usagers se sont accrues. Ils acceptent de moins en moins d'être traités en « administrés » et entendent l'être bien davantage en « clients ». D'autre part, et surtout, nos services publics, particulièrement ceux qui sont gérés directement par l'État, souffrent de ses nombreuses faiblesses d'organisation et de fonctionnement: complexité et cloisonnement des structures, enchevêtrement des pouvoirs, lourdeur hiérarchique, rigidités de toute sorte, manque déclarer des responsabilités, défaut de culture managériale. Autant d'encouragements permanents à la tentation bureaucratique de défendre à tout prix son territoire plutôt que d'écouter et de coopérer; de multiplier les règles plutôt que de déléguer des responsabilités et les moyens correspondants ; de se satisfaire d'affirmations de principe plutôt que d'ancrer l'action dans l'évaluation concrète des réalités, la mesure des résultats et la recherche de leurs causes. La qualité du service ne peut qu'en faire les frais. Or, les enjeux de la qualité du service public sont essentiels, et cela aussi bien pour la cohésion de notre société que pour la compétitivité économique de notre territoire, ou encore pour la démocratie.

La manière appropriée de relever ce défi est connu, tout au moins dans ses principes. Au cours des décennies, le mouvement de la qualité n'a cessé d'en explorer les voies et d'en expérimenter les moyens. Né voici près d'un siècle dans la sphère de l'entreprise, il s'est étendu aux administrations depuis plus de vingt ans dans nombre de pays avancés. Le nôtre n'a pas fait exception, et presque tous les gouvernements qui se sont succédé depuis la fin de la décennie 1980 se sont exprimés ou ont pris des initiatives dans ce sens. Mais force est de constater que le résultat est extrêmement inégal.

Certaines administrations, certains services déconcentrés, certains établissements publics administratifs ont accompli avec succès des efforts remarquables. Mais ce sont là des cas encore trop peu nombreux et trop dispersés. Globalement, le mouvement manque de cohérence et de force dans la majorité des services, on ne trouve encore ni définition précise de la qualité voulue et vérification régulière des résultats obtenus, ni recherche systématique

des modes d'organisation et de fonctionnement les plus propres à en assurer le succès. Or, ce sont là précisément les deux apports essentiels de la démarche qualité, telle qu'elle a été progressivement développée et mise au point au cours des dernières décennies. Cela est d'autant plus regrettable qu'une politique qualité, conduite avec la vigueur et la continuité nécessaires, et dûment intégré étant à la stratégie qu'à l'action de tous les jours, constitue dans la sphère publique le meilleur des leviers de réforme. C'est en effet par excellence un processus gagnant/gagnant, puisque profitable non seulement à l'utilisateur/citoyen, mais également, dans la durée, au contribuable et au fonctionnaire public. Il y a donc là un chantier prioritaire, et cela d'autant plus qu'il est parfaitement complémentaire des autres grands chantiers de réforme, et notamment de celui que constitue la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹.

La qualité des services publics est un sujet immense ; pour l'étudier, on a choisi de concentrer notre attention sur la qualité des services non marchands. Non pas, bien sûr, que la qualité des services publics payants ne soit importante. Mais les entreprises qui sont chargées de produire ces services, qu'elles soient elles-mêmes sous statut public, ou privé, se sont généralement engagées de longue date, dans la concurrence ou en tout cas sous la pression du client, dans des démarches qualité solidement conduites.

Dans le cadre de notre mémoire de Master, nous posons la problématique suivante :

Comment obtenir une gestion de qualité pour le service public ?

Cette question principale réclame les questions subsidiaires suivantes :

- Quels sont les facteurs décisifs de la réussite ?
- que doit faire un gouvernement pour impulser, orienter et soutenir à fond une politique d'un service de qualité efficace ?
- et comment évaluer la qualité et la satisfaction de l'utilisateur du service public ?

Pour répondre à ces questions, nous nous sommes appuyés sur les hypothèses suivantes :

Hypothèses de travail :

¹ La loi organique relative aux lois de finances.

- Le secteur public enregistre des failles en ce qui concerne le système de gestion et de qualité du service public.
- Les administrations publiques améliorent et développent leur qualité du service public pour satisfaire l'utilisateur et le client.

La méthodologie

Dans un premier temps ; nous allons essayer de cerner les éléments théoriques relatifs à notre thème de recherche ; ensuite, nous tenterons de répondre à notre problématique par la vérification des hypothèses grâce à un travail d'investigation sur le terrain de notre projet d'étude. Ce travail d'investigation s'est fait par des interviews faites auprès du personnel et les chefs de chaque service et bureau de la direction des domaines de la wilaya de Tizi Ouzou.

Ainsi, notre modeste travail est structuré en trois chapitres : deux chapitres théoriques, et le troisième est consacré à notre enquête de terrain qui s'est déroulé à la direction des domaines de la wilaya de Tizi Ouzou.

Introduction :

La notion de la gestion du service public se définit plus à travers l'objectif poursuivi que par la nature de son organe. L'intervention de l'État dans le développement économique du pays a conduit les autorités publiques à concilier, dès le XIXème siècle, les objectifs d'intérêt général avec les principes du libéralisme économique. La gestion d'un service public ayant un caractère industriel et commercial peut ainsi être confiée à une personne privée, mais celle-ci devra se soumettre, au même titre que l'Administration, à un régime juridique spécifique fondé sur la continuité et l'adaptation des services publics ainsi que sur l'égalité de leurs usagers. Le procédé de délégation s'étend au XXème siècle aux services publics de nature administrative les plus divers, conférant à des organismes de droit privé le pouvoir de prendre des décisions administratives.

1 Les services publics

La mise en œuvre des règlements administratifs ne se manifeste pas seulement sous la forme de mesures qui prohibent certains actes ou agissements, elle se manifeste aussi sous une forme plus positive : l'organisation et le fonctionnement des services publics nécessaires à la satisfaction des besoins des administrés.

A la limite les buts de la police et du service public se confondent dans la notion d'intérêt général ; la différence demeurant, cependant, au niveau des procédures et moyens utilisés : la coercition étant caractéristique de l'activité de police.

1.1 La notion de service public

Les services publics sont produits par l'administration publique. Un service public désigne une activité dont l'objectif est de satisfaire un besoin d'intérêt général qui est comme la somme des intérêts individuels.

Les services publics sont exercés par l'état ou les collectivités locales ou encore par tout organisme privé ou public doté des prérogatives lui permettant d'assurer cette mission.

De nombreuses activités de services publics sont directement liées à la souveraineté de l'Etat comme : la justice, la police, et les finances publiques...

1.1.1 Les critères du service public

On peut donner une définition du service public par référence soit au critère organique, soit au

critère matériel.

1.1.1.1 Le critère organique : le service public- institution.

La notion du service public évoque, d'abord l'administration en général ou une institution administrative déterminée : le service public de la justice, c'est le ministère de la justice ; le service public de l'enseignement, c'est l'université, c'est le ministère chargé de l'enseignement. C'est donc, l'aspect organique qui apparaît ici : dès qu'il y a présence d'une institution administrative, il y a un service public.

1.1.1.2 Le critère matériel : le service public –activité.

La notion de service public recouvre aussi toute activité entreprise en vue de satisfaire l'intérêt général. L'activité de service public se distingue alors de l'activité privée, car l'une a pour mobile le profil individuel par la satisfaction des bénéficiaires, l'autre a pour mobile l'intérêt général et ne doit pas se soucier de faire un bénéfice quelconque. Par exemple, la justice c'est l'activité qui consiste à régler les litiges.

Telles sont donc les deux acceptions ou significations qui étaient intimement liées, au XIX siècle et au début du XX siècle, au point de se confondre. Mais cette liaison harmonieuse des deux critères allait se dissocier au fur et à mesure de l'évolution des réalités économiques et sociales et du rôle que l'on voulait faire jouer à la notion de service public¹.

1.1.2 L'évolution et les difficultés de la notion de service public

Tant que le service public activité correspondait au service public institution, il n'y avait pas de difficulté à identifier un service tel qu'on l'entendait dans un Etat capitaliste du XIX siècle.

La conception libérale classique limitait le service public aux activités telles que la défense nationale, la justice, la police, qui correspondait essentiellement le maintien de l'ordre. Dans cette perspective, l'Etat et tout son appareil administratif étaient des gardiens de l'ordre économique libéral au sein duquel se déployaient les initiatives privées. En aucun cas, la puissance publique ne devait intervenir dans les activités industrielles et commerciales lucratives sous peine de concurrencer anormalement et irrégulièrement la libre entreprise et les détenteurs des moyens de production.

¹ Cours management publique, Module: Analyse contemporaine de l'Administration.

On voit donc que le service public camouflé sous l'analyse juridique, est une notion politique, et comme telle son contenu devait nécessairement évoluer en fonction des transformations économiques, sociales et idéologiques qui étaient à l'œuvre. C'est d'ailleurs l'opinion de Duguit, lequel, en s'interrogeant sur les activités qu'on pouvait qualifier de service public, répondait : « à cette question, on ne peut faire de réponse fixe. Il y a là quelque chose d'essentiellement variable, d'évolutif en premier chef ... tout ce qu'on peut dire, c'est qu'à mesure que la civilisation se développe, le nombre d'activités susceptibles de servir de support à des services publics augmente et le nombre de services publics s'accroît par la même » Duguit avait donc une vue exacte de l'évolution, mais une vue incomplète car cette évolution allait remettre en cause la correspondance qu'il avait établi entre le service public activité et le service public institution sous les deux corrélations qu'elle impliquait.

En premier lieu, l'Etat et les autres personnes publiques interviennent peu à peu, afin de prendre en charge des activités d'ordre économique que la conception libérale serait jusqu'à l'initiative privée. La pénurie provoquée par les deux guerres mondiales, les conséquences de la crise économique de 1929, les nationalisations décidées sous la pression des forces et idéologies socialistes constituent autant de facteurs qui ont poussé l'Etat libéral et son administration à devenir interventionniste et dirigiste.

En second lieu, et corrélativement, des personnes privées sont associées à la gestion d'activités dont le but est l'intérêt général. Cette association qui existait déjà au XIX^{ème} siècle sous la forme de concession, prend ensuite des modalités diverses qui tentent de s'adapter aux activités qu'elles veulent régir. Dans ces deux cas, la même question se pose : l'Etat devenu industriel ou commerçant exerce-t-il une activité de service public ? Les personnes privées chargées de satisfaire un intérêt général, exercent-elles une activité privée ? Faute de réponse précise et satisfaisante à ce double questionnement, les juristes concluent qu'il y a une crise de service public et, par là même, une crise du droit administratif puisque les critères permettant de définir son champ d'application sont discutables.

Il en résulte donc, que la notion de service public n'est pas et ne peut être une notion juridique abstraite et neutre ; elle n'a de sens qu'en fonction de son contenu et des finalités économiques et sociales qu'on lui assigne et qu'il faut au préalable définir avant d'élaborer le statut juridique du service public et de préciser qui est habilité à créer un tel service.

1.1.3 L'autorité compétente pour créer un service public

Selon l'ordonnance du 31 décembre 1966, portant loi de finance pour l'année 1966, la création d'un service public s'effectuait, indifféremment soit en vertu d'un texte législatif, soit en vertu d'un texte réglementaire¹.

Exemple de création par la loi : banque centrale d'Algérie.

Exemple de création par décret : office national de la main d'œuvre.

L'ordonnance du 16.11.1971 relative à la gestion socialiste des entreprises dispose dans son article 5 que l'entreprise socialiste est créée par décret à l'exception de celles d'importance nationale, lesquelles doivent être créées par la loi.

Au niveau local, le code communal et le code de la wilaya donnent compétence aux assemblées pour créer et organiser les entreprises et services locaux à condition d'obtenir l'approbation préalable des autorités de tutelle².

1.2 Le fonctionnement des services publics

Il s'agit de voir les principes qui régissent leur fonctionnement ainsi que leurs organes constitutifs.

1.2.1 Les principes qui régissent le fonctionnement des services publics

1.2.1.1 La continuité

L'activité doit être exercée régulièrement est sans discontinuité afin de ne pas provoquer de coupure soudaine et défavorable au bon fonctionnement du service public ainsi qu'à la satisfaction des besoins des usagers. Elle exige la permanence des services de la santé (hôpitaux).les services de sécurités (police, pompier), services techniques (gaz, électricité, eau...)

1.2.1.2 L'égalité

C'est le principe fondamental du service public, ce principe implique qu'aucune distinction ne soit faite entre les usagers, c'est-à-dire que des usagers placés dans des situations identiques doivent être traités de la même manière, chacun doit bénéficier des mêmes prestations du service sans ce trouver dans une situation d'infériorité en raison de sa condition sociale.

1.2.1.3 L'adaptabilité

Implique que les services publics doivent être adaptés à l'évolution des services

¹ Ordonnance du 31 /12/1966, la loi de finance 1966.

² Ordonnance du 16/11/1971.article 5.

besoins collectifs et aux exigences de l'intérêt général. Cela signifie que les services ne doivent pas demeurer immobiles face à l'évolution de la société, ils doivent suivre les besoins des usagers.

1.2.2 Les organes de services publics

1.2.2.1 Les organes de direction

La structure classique d'une entreprise publique comporte un organe délibérant et un organe exécutif dont les deux membres importants sont le directeur et le comptable.

1.2.2.2 L'organe délibérant

À l'origine, cet organe était le conseil d'administration. C'était normalement l'autorité suprême de l'entreprise. Il consistait en un organe collégial délibérant, chargé de définir la politique de l'entreprise. Bien que sa composition soit variable, elle obéissait à l'une ou l'autre tendance : parfois elle n'incluait que des représentants de l'État, parfois elle pouvait inclure en plus des représentants du personnel, des usagers ou des techniciens.

1.2.2.3 L'organe exécutif

Avant le statut relatif à l'organisation socialiste des entreprises, il y avait à côté du conseil consultatif, un directeur (directeur général ou PDG) qui a la qualité d'agent public avec tous les droits et obligations qui en découlent. Le directeur assumait tous les pouvoirs dans l'établissement. On retrouve d'ailleurs la formule suivante dans presque tous les statuts : « la société ou l'office est dirigée et administrée par un directeur ».

1.2.2.4 Le comptable

Le comptable est responsable de la gestion financière de l'établissement auprès duquel il est désigné. Il a aussi le statut d'agent public, même si l'établissement est de nature industrielle ou commerciale. Le comptable d'un service public est soumis au décret définissant les obligations et responsabilités des comptables. Ces règles ont pour but de veiller à la régularité de toutes les opérations concernant les deniers publics en rendant personnellement et pécuniairement responsable le comptable.

1.2.3 Le personnel subalterne

En principe, le statut du personnel subalterne dépend de la nature de service. Dans les services publics administratifs, ce personnel est composé de fonctionnaires et d'agents publics dont le régime juridique est entièrement soumis au droit public (statut général de la fonction publique) qui dispose : « est fonctionnaire l'agent qui, nommé dans un emploi public, a été titularisé dans un grade de la hiérarchie administrative ».

Tout agent qui n'entre pas dans cette définition rigoureuse est simplement agent public dont le statut résulte d'autres textes réglementaires et, éventuellement, de contrats administratifs passés entre les services et les agents (agents contractuels).

Dans les services publics industriels ou commerciaux (EPIC)¹, le personnel subalterne ne comprend normalement que des salariés de droit privé auquel s'applique le droit du travail et dont le contentieux relève du juge ordinaire.

1.2.4 Les organes de contrôle

Ce contrôle est exercé respectivement par l'autorité de tutelle et par le ministre des finances.

1.2.4.1 L'autorité de tutelle administrative

Chaque établissement public est rattaché à une autorité de tutelle : le ministre responsable du secteur dans lequel l'établissement exerce son activité à l'échelon national, le wali pour l'établissement de la wilaya et le PAPC² pour l'établissement communal.

1.2.4.2 Le ministre des finances

Il joue un rôle important puisqu'il exerce un double pouvoir de contrôle ; D'abord, il est souvent associé à la tutelle administrative car beaucoup d'actes ont des implications financières ; ensuite, il détient un pouvoir exercé, à l'intérieur de l'entreprise, par un commissaire aux comptes désigné à cet effet.

1.3 La situation des usagers des services publics

1.3.1 L'utilisateur du service public administratif

L'administré usager d'un service public, ne passe pas un contrat avec l'administration ; il se trouve dans une situation objective, impersonnelle, déterminée par les lois et règlements applicables au service ; c'est une situation légale et réglementaire de droit public.

Les avantages retirés de ce service sont constamment modifiables et il n'y a aucun droit acquis qui puisse s'opposer à un changement de réglementation. En revanche, l'utilisateur a droit à ce que le règlement du service lui soit appliqué normalement. Pour assurer le respect de ses droits, l'administré dispose soit du recours pour excès de pouvoir, s'il s'agit de vérifier la légalité des décisions du service, soit du recours de pleine juridiction, s'il s'agit d'obtenir la réparation des préjudices causés par le fonctionnement du service.

¹ (EPIC) Établissement public à caractère industriel et commercial.

² (PAPC) Le président de l'assemblée populaire communale.

1.3.2 L'utilisateur du SPIC

Autant la situation de l'utilisateur du service public administratif est claire à identifier puisqu'elle obéit aux seules règles de droit administratif, autant celle de l'utilisateur du SPIC¹ peut donner lieu à discussion. En effet, le SPIC relève d'un régime juridique mixte, puisque soumis à la fois au droit public et au droit privé. Dès lors la question suivante se pose : l'utilisateur, est-il dans une situation légale et réglementaire de droit public ou, au contraire, dans une situation contractuelle de droit privé ? Ou bien, est-ce une position mixte et laquelle ? Selon la réponse donnée, on fait découler les droits et obligations de l'administration et de l'utilisateur.

1.3.2.1 Situation juridique de l'utilisateur

A première vue, un abonné au gaz, un voyageur de transport par chemin de fer ont passé un contrat avec respectivement la SONELGAZ et la SNTF donc ils sont dans une situation contractuelle analogue à celle qui résulte d'un contrat entre une entreprise privée est un client. C'est bien ce que rappelle la formule de l'arrêt dit du bac d'Eloka « qu'en effectuant moyennant rémunération des opérations de passage des piétons et des voitures ... la colonie de la côte d'Ivoire exploite un service de transport dans les mêmes conditions qu'un industriel ordinaire ; par conséquent, il y a lieu à l'application du droit privé et le juge judiciaire est compétent en cas de litige.

1.3.2.2 Le droit de l'administration de modifier la situation de l'utilisateur

L'administration ne peut pas en principe, imposer aux utilisateurs de modification unilatérale puisque l'intangibilité caractérise un tel contrat. Pourtant, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent à l'administration la faculté d'imposer certains engagements. C'est ainsi, notamment, qu'un relèvement de tarifs autorisé par elle s'applique aux contrats en cours alors que l'utilisateur n'est pas consulté.

Aussi, il faut admettre que l'utilisateur d'un SPIC se trouve dans une situation mixte, c'est-à-dire pour partie contractuelle, pour partie réglementaire. L'aspect contractuel caractérise par exemple tout ce qui concerne les conditions de passation du contrat lui-même, les conditions de validité etc... L'aspect réglementaire caractérise certaines règles d'organisation et de fonctionnement du service qui sont conditionnés par l'intérêt général et sont, donc,

¹ (SPIC) Service public industriel et commercial.

susceptibles de modification qui s'imposent à tout le monde. Ces modifications se fondent sur l'un des principes fondamentaux régissant sur les services publics, l'adaptation constante aux besoins de la collectivité.

2 La gestion de la qualité dans le service public

Si on se réfère en effet aux thèmes traités durant ces dernières années par la majorité des revues spécialisées en administration publique, la gestion de la qualité ne constitue guère un sujet à la mode, supplantée par d'autres enjeux tels que les enjeux de gouvernance (Frederickson, 2005)¹.

Pour situer ce numéro spécial et évaluer sa pertinence, nous nous proposons de résumer les discours, surtout académiques, entourant ce thème pour dégager ensuite les principaux enjeux qui feront l'objet des analyses proposées dans le cadre de ce numéro spécial.

La qualité des services publics: qu'est-ce que qu'on en entend?

Définir la qualité des services publics est doublement problématique. La première difficulté a trait à la notion même de service qui nous oblige à prendre en considération les caractéristiques suivantes (Haddad et coll., 1997)² :

- Les services sont intangibles
- Les services sont hétérogènes (variation d'un fournisseur à l'autre)
- Les services sont insécables (production et consommation simultanées)
- Les services sont variables dans le temps et l'espace (en fonction des besoins de la clientèle).

Ces caractéristiques font en sorte qu'il est difficile de mesurer la qualité. Au-delà de ce fait, la nature publique des services pose problème. En effet, même si on a tenté de rapprocher la notion de la qualité des services publics de celle en vigueur dans le secteur privé en mettant l'emphase sur la satisfaction du client (Beltrami, 1990, cité dans Loffler, 2008), on s'est vite rendu compte des limites de ce rapprochement. Sans reproduire ici le débat, rappelons que des critiques ont été nombreuses. Au-delà du fait que le client ne paye généralement pas pour les services publics obtenus, De cité dans Bartoli et Hermel (2006)³ mentionne que le client ne correspond pas à un seul acteur dans le secteur public.

¹ Frederickson, H. G. «Qu'est-il arrivé à l'administration publique? Gouvernance, gouvernance partout »; Dans: Ferlie et col. (Éds.); Oxford Handbook of Public management; Oxford University Press (2005); p282-304.

² Haddad "Comprendre la qualité : en reconnaître la complexité", *Ruptures* (1997), Québec, 4 (1), 59-78.

³ Bartoli, A. et P.Hermel. "Quelles compatibilités entre « orientation-client » et service public ? "; In : *Politique et management public* (septembre 2006); p24 (3).

Il existe en fait différentes catégories de clients: ceux qui passent commande, les prescripteurs, les usagers directs, les usagers indirects (qui bénéficient ou pâtissent des services sans être les destinataires directs), les payeurs, etc. attirent aussi notre attention sur certaines effets pervers de cette approche « client », entre autres sur le fait que la focalisation sur le court terme induite par les dispositifs d'écoute du client risque de se faire au détriment des défis à long terme, de l'approche préventive et des choix de solidarité collective.

Ces auteurs nous mettent aussi en garde contre les dangers d'une trop grande instrumentalisation de l'approche client, entre autres l'usage abusif des sondages et des enquêtes car comme l'a si bien dit Bourdieu (1973) « l'opinion publique n'existe pas »¹. Un autre risque d'effet pervers d'une conception clientéliste de la qualité renvoie à l'amplification des phénomènes de lobbying visant à favoriser des intérêts particuliers. Pour toutes ces raisons, de plus en plus d'autres proposent de remplacer la notion de client par celle de partie prenante pour prendre acte de la complexité des enjeux et de la pluralité des représentations de la qualité.

Bref, l'élaboration d'une définition de la qualité des services publics ne saurait se contenter de transposer les concepts à la mode ayant fait leur preuve dans le secteur privé. Il s'agit d'intégrer dans cette définition ce qui fait la spécificité des services publics, à savoir la notion d'intérêt général; même si personne n'ignore toutes les difficultés soulevées par cette dernière notion

En somme, Overtveit (2005) résume bien la complexité d'une définition de la notion de la qualité des services publics en soulignant que celle-ci ne peut être technique mais politique : « A quality public services is not one which just produces happy customers, but is one which has to meet other higher level regulations and do so economically »² (p. 543).

« «Un service public de qualité n'est pas un service qui produit seulement des clients satisfaits, mais un système qui doit se conformer à une réglementation de niveau supérieur et le faire de manière économique. »

¹ Bourdieu, P. "L'opinion publique n'existe pas"; Exposé fait à *Noroit* (Arras) en janvier 1972 et paru dans *Les temps modernes* (janvier 1973); # 318; p. 1292-1309; Repris in *Questions de sociologie*; Paris, Les Éditions de Minuit (1984); p222-235.

² Overtveit, J. "Public service quality improvement" ; In : Ferlie et col. (Édition,2005.); *The Oxford Handbook of Public management*; Oxford University Press (2005);p543.

Cela étant, de plus en plus d'organismes de régulation responsables de la qualité des services publics, s'efforcent d'intégrer ces différentes dimensions de la qualité. A titre d'illustration, l'Association *France Qualité Publique*, s'est dotée de la définition suivante :

« La Qualité Publique est l'aptitude d'une société à répondre aux besoins implicites et explicites d'intérêt général des citoyens ».

Quatre types de besoins à satisfaire :

Besoins d'usage : eau, sécurité, logement, emploi, transports, éducation...

Besoins de services associés : information, simplicité, personnalisation, confidentialité, rapidité, réclamation ...

Besoins sociétaux : cohésion sociale, territoriale, développement durable, citoyenneté...

Au juste coût : besoin du contribuable et/ou du client».

2.1 La transposition de la gestion de la qualité dans le secteur public :

La gestion de la qualité a constitué au courant des années 90 une mode managériale, considérée par plusieurs analystes comme étant très prometteuse pour le secteur public. En effet, dans une économie de plus en plus axée sur les services et l'innovation, l'administration publique a été amenée à se préoccuper de la qualité des services, entre autres sous l'impulsion du courant du nouveau management public.

On invite de plus en plus souvent le secteur public à se réorganiser en s'inspirant des réussites du mouvement de la qualité totale dans le secteur privé afin d'améliorer sa performance.

La gestion de la qualité totale, une notion considérée de plus en plus floue (Zbaracki, 1998)¹, renvoie globalement à l'idée selon laquelle il faut mettre la qualité au centre des référentiels de gestion, que ce soit au travers le contrôle de la qualité, la réingénierie et la formalisation des processus, le travail d'équipe, la gestion participative, l'orientation «client», etc. Théoriquement, cette approche devrait se traduire par une amélioration incrémentale des processus organisationnels, menant ainsi à terme à une transformation radicale.

La transposition de ce « mythe rationnel » à l'administration publique a même donné

¹ Zbaracki, M. J. «La rhétorique et la réalité de la gestion de la qualité totale»; Trimestriel de la science administrative (1998); 43, 602-636.

lieu, dans certains secteurs d'activité, à une institutionnalisation des pratiques d'évaluation de la qualité (cf. accréditation) reposant sur des standards dans le dessein d'encourager l'amélioration de la qualité des services. C'est, entre autres, le cas pour les secteurs de la santé et de l'éducation.

Ceci étant dit, la question de l'adéquation de ce courant managérial à l'égard des spécificités des organisations publiques a très vite émergé. Si les organisations publiques présentent des caractéristiques qui compliquent l'implantation de la gestion de la qualité, il n'en demeure pas moins que cette dernière revêt encore un grand intérêt pour le secteur public.

Parmi les contraintes fréquemment citées, on peut nommer: la culture organisationnelle (axée entre autres sur le principe de la jurisprudence) (Madsen, 1995); Swiss, 1992), les modes de contrôle (ex. le monopole, le non contrôle des facteurs de production, etc.) (Swiss, 1992)¹, la difficulté de parler d'une approche « client » (Swiss, 1992), les jeux politiques (Madsen, 1995)², la nécessité d'aller au-delà d'une conception technique de la performance en intégrant par exemple des notions de démocratie les structures organisationnelles qui peuvent être peu orientées vers la gestion horizontale.

Désormais, selon plusieurs auteurs (Swiss, 1992), il s'agit d'inventer un modèle de gestion de la qualité propre au secteur public.

2.2 La gestion de la qualité :

Si, dans les années 90, la gestion de la qualité a été considérée par plusieurs comme étant la voie de l'avenir dans une économie axée sur la qualité des services, on peut se demander néanmoins si cette proposition tient toujours la route en 2009. En effet, certains pourraient très bien penser que les problèmes de qualité sont probablement réglés. La réalité des faits démontre malheureusement le contraire. Sans prétendre faire un diagnostic de la situation, nous nous contenterons d'illustrer certains problèmes de qualité dont plusieurs

¹ Swiss, J. E. «Adapter la gestion de la qualité totale au gouvernement», *Revue de l'administration publique* (1992); p52 (4), p356-360.

² Madsen, O. N. «Gestion des entreprises publiques et de la qualité totale, *Gestion de la qualité totale*» (1995); p. 6 (2), 165-173.

défraient les manchettes médiatiques

Si on se réfère au secteur de la santé, on ne peut ignorer les problèmes récurrents d'infections nosocomiales et de sécurité des soins de façon plus générale. L'abus et négligence des personnes âgées continuent malheureusement de faire partie de la réalité de plusieurs centres d'hébergement. On ne saurait également ignorer les problèmes d'accès aux services médicaux spécialisés et aux soins de première ligne, se traduisant notamment par un engorgement des urgences.

Dans le domaine du social, les temps d'attente sont aussi loin d'être négligeables, et des présidents d'associations d'établissements ont même demandé à ce que la loi de la garantie d'accès aux services sociaux pour les clientèles vulnérables (personnes alcooliques et toxicomanes, déficients intellectuels et physiques, jeunes en besoin de protection). Les problèmes d'itinérance se révèlent aussi très problématiques, sur le plan de la santé publique, de la « sécurité », de l'insertion sociale, et plusieurs analystes en France, critiquent les pratiques actuelles (Bellot, 2005).

Or, le secteur municipal n'échappe pas non plus aux critiques sur le plan de la qualité des services: à titre d'illustration, les problèmes d'entretien des piscines publiques et des centres sportifs ont été à certains moments préoccupants. Dans les milieux urbains, la population se dit insatisfaite de la qualité des services de déneigement. Dans le domaine de l'environnement, personne n'a oublié la crise de l'eau contaminée à Walkerton et on continue de penser qu'il y a des risques sérieux au niveau de la qualité de l'eau (Francoeur, 2007)¹.

Les services offerts en sécurité publique laissent à désirer selon certains: les problèmes de gangs de rue persistent. On commence au Canada à se questionner sérieusement sur l'utilisation des pistolets électriques. On prend conscience également des problèmes de qualité de vie dans les centres de détention. Les milieux de l'éducation font face à leur lot de problèmes. Pour ne citer qu'un exemple, on se contentera de citer le problème de décrochage scolaire (De Brocuker, 2006)

A travers ces quelques exemples, nous pouvons prendre conscience que les problèmes de qualité des services sont toujours aussi présents et ce dans plusieurs secteurs d'activité. Ceci démontre clairement que les administrateurs publics ont encore a priori besoin de se

¹ Francoeur, L-G. "Eau potable à risque"; In : *Le Devoir* (30 juin 2007).

préoccuper de la gestion de la qualité et ce d'autant plus que tous les facteurs à l'origine de l'émergence de ce mouvement dans le secteur public sont toujours en vigueur. En effet, les pressions liées au renforcement de la concurrence (entre le secteur public et privé, entre les villes, etc.), aux contraintes de contrôle des coûts, aux attentes de plus en plus élevées des usagers, sont toujours d'actualité.

2.3 La gestion de la qualité dans le secteur public: a-t-elle- fait ses preuves?

La question qu'on peut se poser à bon escient est: dans quelle mesure, la gestion de la qualité a-t-elle confirmé son potentiel? En nous basant sur les études empiriques, il apparaît que les évidences concernant l'impact de la gestion de la qualité sont plus ou moins concluantes et donnent lieu à de grandes controverses.

Selon certains, l'implantation de la gestion de la qualité dans les organisations publiques est extrêmement fragile, du moins dans le milieu hospitalier, étant donné l'écart qui existe entre les principes de la gestion de la qualité et la nature des organisations en question. Ses études longitudinales laissent penser que les cas réussis d'implantation de la gestion de la qualité sont plutôt des exceptions. La majorité des établissements étudiés se sont « enlisés à l'intérieur sous le poids des actions bureaucratiques, des rituels administratifs et de la résistance de plusieurs acteurs ». Ainsi, les hôpitaux se contentent généralement de répondre aux pressions institutionnelles, sans véritablement changer profondément leurs pratiques. Ce constat d'échec est partagé par des auteurs qui se sont intéressés à d'autres systèmes de soins.

A l'inverse, certains auteurs sont plutôt positifs quant aux impacts des démarches de gestion de la qualité. Selon des études associées au secteur de la santé, les démarches de gestion de la qualité apportent une plus-value notable, à différents niveaux : A titre d'illustration, la mobilisation des méthodes d'amélioration continue de la qualité ont favorisé la compréhension des rôles dans le cadre de la préparation pour des pandémies. Les démarches d'accréditation en particulier peuvent apporter plusieurs bénéfices : le renforcement de la collaboration interprofessionnelle (François et Rehaume, 2001)¹; la clarification des procédures et règles, le développement d'un sentiment d'appartenance, une meilleure gestion de l'information, etc.

Au-delà du secteur de soins, quelques études touchant divers secteurs activités,

¹ François P. et J., Rhéaume. « Les systèmes de gestion de la qualité des soins dans les hôpitaux du Québec »; Ruptures (2001); 8 (1), 6-26.

révèlent que les démarches de la gestion de la qualité laissent des traces organisationnelles. Ainsi, une enquête de Robertson et Ball (2002)¹ dans le milieu municipal Canadien fait état de plusieurs initiatives concrètes pour améliorer la qualité: implantation de services en ligne, d'un guichet unique pour les usagers ; etc. Une étude réalisée en Australie dans le même secteur confirme que ces démarches se traduisent par des progrès notables au niveau de la satisfaction des citoyens (Scharitzer et Koruncka, 2000)². Toujours dans le milieu municipal, l'accréditation des départements des travaux publics a un impact sur la qualité de la communication et sur la clarification des responsabilités et par ricochet sur la qualité des services aux citoyens. La standardisation des postes de travail dans le cadre de la perception fiscale a aussi augmenté la satisfaction des usagers. Enfin, une étude plus générale sur la gestion de la qualité des services suggère que malgré certaines difficultés d'implantation, le développement d'initiatives d'amélioration de la qualité dans le secteur public se compare tout à fait à ce qu'on trouve dans le secteur privé. D'ailleurs, les enquêtes de l'Institut des services axés sur les citoyens semblent montrer que les Canadiens évaluent de plus en plus positivement la qualité des services gouvernementaux (ICCS, 2003, 2005, 2008), et ce à tous les niveaux de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) Concernant les facteurs de succès des démarches qualité, on retrouve les facteurs classiques liés au changement organisationnel, à savoir la clarté des objectifs, implication des employés, un suivi régulier, la formation, alignement des différents programmes organisationnels, la communication, l'implication de la Haute direction, le leadership, etc.

2.4 La gestion de la qualité : les questions soulevées

En définitive, à l'issue de ce portrait général, il apparaît qu'il ne s'agit ni d'être complètement euphorique ni complètement pessimiste sur les pratiques de la gestion de la qualité dans le secteur public. Une analyse critique, basée sur les évidences scientifiques, laisse penser que la réalisation du plein potentiel de la gestion de la qualité ne va pas de soi. Il en est de même pour son ancrage et sa pérennité. Cela étant, ceci ne signifie pas que la gestion de la qualité n'a aucun avenir dans le secteur public. Il est donc question d'analyser finement

¹ Robertson, R. et R., Ball. "Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada"; Public Organization Review (2002);p 2 (4),p 387-405.

² Scharitzer, D. et C., Korunka. «Nouvelle gestion publique: évaluer le succès des interventions de gestion de la qualité totale et de gestion du changement dans les services publics du point de vue des employés et des clients»; Gestion de la qualité totale (2000); p11 (7), p941-953.

les processus de déploiement des démarches qualité.

Comme l'avancent Bartoli et Hermel (2006), nous pensons que les enjeux ne se situent pas tant au niveau de l'utilisation des techniques, ni au niveau de la mobilisation des conditions de succès, facteurs qui sont similaires à ceux qu'on retrouve dans le secteur privé, mais plutôt au niveau de l'adaptation de la démarche au contexte particulier des organisations publiques et au niveau de l'intégration des spécificités de l'action publique dans cette même démarche¹.

3 Les modes de gestion

L'organisation des services publics

Les modes d'organisation des services publics sont nombreux et variés, en fonction des buts poursuivis et des moyens mis en œuvre. Certains sont anciens, classiques et font partie en somme de l'héritage reçu du droit français ; d'autres sont plus récents et leur création est venue enrichir les modes d'intervention de l'administration.

3.1 Les modes classiques d'organisation et de gestion des services publics

Ils sont au nombre de trois : la régie, l'établissement public, la concession :

3.1.1 La régie

Un service public est géré en régie lorsque sa gestion est assurée par la collectivité publique qui a la responsabilité de ce service. Cette gestion peut prendre trois formes :

3.1.1.1 La régie directe

est la forme normale de fonctionnement de l'administration : c'est l'administration elle-même qui agit, par ses propres agents (généralement des fonctionnaires), avec ces deniers (budget de l'Etat et des collectivités locale) et en utilisant des procédés du droit public (prérogatives de puissance publique notamment).Le droit administratif s'applique ici totalement et étudier la régie directe, c'est étudier les autorités administratives, le statut des agents public, etc.... Toute l'administration centrale fonctionne de la sorte.

¹ Bartoli, A. et P.Hermel. "Quelles compatibilités entre « orientation-client » et service public ? "; dans : la Politique et management public (septembre 2006).

3.1.1.2 La régie autonome

Est une variante qui apparaît lorsque le service public concerné reçoit une certaine autonomie (juridique ou financière) ; il est alors doté de la personnalité morale avec toutes les implications que cela comporte. Citons les services d'aides sociales, les musées publics communaux...

3.1.1.3 La régie intéressée

Est une modalité où c'est toujours l'administration qui fait fonctionner le service, mais la personne (physique ou morale) placée à la tête du service est intéressée financièrement aux résultats de l'exploitation. Ce mode de gestion se rapproche, en fait, de la concession et il est difficile de distinguer l'une de l'autre.

3.1.2 La concession de service public

3.1.2.1 Définition

La concession est une convention par laquelle l'administration charge une personne physique ou morale d'assurer le fonctionnement d'un service public. Bien que ce soit un acte contractuel, l'étude de la concession se rattache aussi à la théorie générale du service public car son but est la gestion d'un service public. Son étude relève aussi bien de celle des contrats que de celle des services publics.

En tant que mode de gestion, elle consiste dans la prise en charge par une personne, généralement privée (le concessionnaire), d'un service pendant un certain temps, en assumant les dépenses et en se rémunérant sur les usagers du service. Par exemple, la concession d'un service de transport.

Précisons, cependant, que le concessionnaire n'est pas nécessairement une personne de droit privé. Avec les nationalisations, la concession est souvent utilisée pour établir des rapports juridiques entre l'Etat et les établissements publics créés pour gérer les activités ou les secteurs nationalisés.

L'acte de concession contient des dispositions aussi bien contractuelles que réglementaires. **Les clauses réglementaires** sont celles concernant l'organisation et le fonctionnement du service concédé. Elles peuvent être modifiées unilatéralement par l'administration sans consultation du concessionnaire qui est, cependant, en droit de réclamer une indemnisation en application de la théorie du fait du prince. Ces clauses sont contenues dans le cahier des charges établi par l'autorité concédante et s'impose au concessionnaire.

Les clauses contractuelles sont celles qui stipulent des avantages matériels au profit du concessionnaire. Etablies dans la convention qui constate l'accord entre les parties, elles ne peuvent être modifiées unilatéralement par l'administration.

3.1.2.2 Les droits et obligations du concessionnaire

3.1.2.2.1 Les obligations

-**Veiller à la continuité du service** ; le concessionnaire ne peut se délier de cette obligation en invoquant les difficultés matérielles ou financières, ou des fautes de l'administration. Ces difficultés justifient seulement, le cas échéant, le jeu de la théorie de l'imprévision ou du fait du prince ;

-**Respecter l'égalité des usagers devant le service public** ; le concessionnaire est tenu de fournir les mêmes prestations à ceux qui utilisent ses services et d'appliquer les tarifs fixés par l'autorité concédant ;

-**Se plier aux modifications du service** décidé par le concédant dans le but de l'adapter à l'intérêt général ;

-**Se plier aux contrôles** techniques et financiers.

3.1.2.2.2 Les droits du concessionnaire

-**Le droit à une rémunération**, c'est-à-dire le droit de retirer de sa gestion des bénéfices.

-**L'usage de certaines prérogatives de puissance publique** : droit d'utiliser le domaine public, bénéficie d'un monopole, bénéficie de l'expropriation d'utilité publique.

La concession prend fin soit par l'expiration du contrat après un délais prévu, soit par la résiliation accordée par le juge à la demande de l'une des parties, soit par la déchéance du concessionnaire en cas de faute grave, soit par le rachat avec indemnisation.

3.1.3 L'établissement public

L'établissement public est une personne morale administrative de type fondatif, dont la création a pour but d'assurer la gestion autonome d'un service de l'Etat, d'une wilaya, d'une commune ou d'une autre personne publique de type corporatif.

3.1.3.1 Le régime juridique de l'établissement public classique

L'établissement public bénéficie d'une relative autonomie juridique. Celles-ci se traduisent essentiellement, sur le plan de l'organisation, par l'existence d'organes propres de direction. (Conseil de direction, directeur).

L'établissement public bénéficie de l'autonomie financière, c'est-à-dire d'un budget propre établi par les autorités qui dirigent le service.

L'établissement public comme toute personne publique obéit au principe de spécialité ; il ne peut employer son patrimoine à une autre activité.

L'établissement public est toujours rattaché à une collectivité territoriale qui exerce un contrôle sur ses organes et ses actes.

3.1.3.2 La crise de la notion d'établissement public

Le régime purement administratif de l'établissement public va être, peu à peu, battu en brèche. Des services publics apparaissent dont le régime juridique inclut l'application du droit privé. Une nouvelle distinction s'impose entre les services publics administratifs dont le statut demeure intégralement soumis au régime de droit public et les services publics industriels ou commerciaux soumis partiellement au droit public et partiellement au droit privé (arrêt bac d'Eloka). C'est alors qu'on parle de la crise de la notion d'établissement public.

3.2 Les nouveaux modes de gestion utilisés par la puissance publique

3.2.1 Les établissements publics industriels ou commerciaux

L'EPIC est né en se distinguant de l'établissement public administratif. Au moment où l'Etat libéral n'était qu'un Etat gendarme, il se contentait de remplir des fonctions administratives et de maintien de l'ordre et il n'intervenait pas dans la vie économique réservée à l'initiative privée. Aussi, la création d'établissements publics administratifs était-elle suffisante pour prendre en charge ces tâches de l'Etat libéral classique.

Avec le développement économique et social, surtout après la crise de 1929 et la seconde guerre mondiale, l'Etat libéral est amené à intervenir et à exercer des activités de nature industrielle et commerciale. La formule d'établissement public administratif se révèle alors incompatible avec cette nouvelle mission, c'est-à-dire, une activité en économie de marché. D'où le recours à l'établissement industriel ou commercial dont la naissance marque le début de ce qu'on appelle habituellement « la crise » de la notion d'établissement public.

L'EPIC, tout en étant un organisme public exerce des activités de nature privée et il est géré comme une entreprise privée. Il ressemble donc, à l'établissement public administratif par certains côtés et s'en distingue par d'autres.

3.2.1.1 Ressemblances entre EPA et EPIC

Gestion d'un service public ;

Création par un texte législatif ou réglementaire ;

Personnalité morale de droit public ;
Bénéfice de prérogative de puissance publique.

3.2.1.2 Différences

L'activité de l'EPA est non commerciale et non lucrative (pas de bénéfice) ; celle de l'EPIC est industrielle ou commerciale et lucrative.

Les règles du droit applicable à l'EPA sont uniquement celles du droit public : le personnel est composé de fonctionnaires ou d'agents publics, les contrats sont administratifs.

Tandis que l'EPIC est soumis à la fois au droit public et au droit privé (droit commercial notamment) : le personnel est composé de salariés de droit privé, les contrats sont en général de droit privé et les usagers dans une situation contractuelle de droit privé.

Le budget de l'EPA fait partie du budget général de l'Etat et il est soumis aux règles budgétaires et comptables publiques ; le budget de l'EPIC est complètement autonome, et les règles comptables applicables sont celles du droit commercial.

Le contentieux de l'EPA est essentiellement administratif et soumis au juge statuant en matière administrative alors que le contentieux de l'EPIC est mixte, relevant tantôt des règles de droit public et du juge statuant en matière administrative, tantôt des règles de droit privé et du juge statuant en matière ordinaire.

Il convient de noter que l'EPIC offre une formule plus souple de gestion en s'adaptant aisément aux activités économiques. Les règles classiques qui régissent l'EPA sont trop rigides et trop strictes ; elles entraînent une gestion bureaucratique qui rend impossible leur utilisation pour des activités économiques de marché où il faut supporter la concurrence d'entreprises privées dont le seul ressort est le profit.

3.2.2 Les sociétés nationales

La société nationale ou société d'Etat est, théoriquement, une société de capitaux régie entièrement par le droit commercial. Le trait original essentiel réside dans le fait que le capital de la société nationale est détenu en totalité par l'Etat.

3.2.2.1 L'entreprise socialiste

La charte de l'organisation socialiste des entreprises est l'ordonnance du 16 novembre 1971 relative à la gestion socialiste des entreprises ont donc unifié les structures des sociétés, offices, établissements et entreprises dont la multiplication a engendré une mosaïque de structures et de statuts divers dont le point commun était finalement l'exclusion des travailleurs de la gestion. Les principes de base qui doivent désormais régir toutes les

entreprises peuvent être relevés dans la charte elle-même sur le principe politique de l'exercice effectif des responsabilités de gestion par les travailleurs eux même. L'ordonnance de 1971 prévoit deux organes principaux : l'assemblée générale des travailleurs et le conseil de direction.

3.2.2.2 Les sociétés d'économie mixtes

La formule mixte a pour but d'instaurer une collaboration entre les personnes publiques et les capitaux privés. Elle est susceptible d'encourager l'investissement privé étranger ou national en offrant à chacune des parties intéressées les garanties nécessaires : les détenteurs de capitaux peuvent investir, participer au développement du pays, et faire des profits sous le contrôle de l'Etat ; ce dernier trouve les capitaux et les cadres nécessaires pour promouvoir certaines activités tout en les surveillants.

3.2.3 Les entreprises autogérées

L'autogestion est un mode qui remet aux travailleurs eux même la direction de l'entreprise. Elle a été adoptée en Algérie officiellement depuis les décrets de mars 1963, et elle est devenue un des principes de base de la construction socialiste. Au point de départ, ce mode est apparu lorsque les ouvriers entreprirent de remettre en marche les unités agricoles ou industrielles abandonnées par leurs propriétaires européens, pendant l'exode de l'été 1962 (biens devenus vacants).

4 L'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics

Hommes politiques et gestionnaires publics s'accordent aujourd'hui à vouloir faire de la satisfaction de l'utilisateur le centre des préoccupations du service public. Cet intérêt porté à la satisfaction est combiné avec un discours sur l'amélioration de la proximité avec les usagers Comme axe central de réforme de l'Etat. La décentralisation des décisions, l'adaptation des services aux attentes des usagers et la personnalisation des relations de service public sont ainsi préconisées comme moyen de rapprochement entre l'administration publique et ses usagers (Cluzel-Métayer, 2006). Ces objectifs se retrouvent dans les discours sur le « nouveau » management public. D'après Warin (1999), « la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. Ceci constitue une nouveauté pour le secteur public alors que mesurer la satisfaction du client fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public inspiré du New Public Management ». Ce mode de

gestion souhaite rompre avec le système bureaucratique qui trouve ses racines dans les travaux de Weber¹. Par conséquent selon Cluzel-Métayer (2006), « l'exigence de qualité fait désormais partie de ces « règles de conduite » que les services publics ne peuvent plus ignorer. L'évolution de leur régime se caractérise par un recentrage sur la satisfaction des usagers. L'invocation de l'intérêt général ne suffit plus à justifier l'intervention publique ; il faut en plus que celle-ci réponde aux attentes des usagers ».

4.1 L'analyse de la littérature

Les concepts importants en contrôle de gestion sont souvent implicites, au risque de perdre de vue que la logique, les idées et les principes qui les caractérisent sont des construits, et qu'ils peuvent prêter à discussion (Giraud, 2002). Les notions d'évaluation, de satisfaction et d'usager sont des concepts flous qui nécessitent d'être étudiés successivement afin d'en délimiter les contours et les usages.

4.1.1 Les modes d'évaluation : domaines, outils et choix

La notion d'évaluation est au cœur de la gestion publique. Cette notion est largement utilisée et conceptualisée concernant les politiques publiques. Appliquée aux suivis des prestations, elle est généralement vue et analysée comme un outil technique relevant de problème de modélisation et de raisonnement.

4.1.1.1 La notion d'évaluation

La notion d'évaluation s'inscrit dans l'idée que les services publics doivent rendre compte du bon usage des finances publiques. D'après Cluzel-Métayer (2006), « l'idée de rendre des comptes date du « renouveau du service public » de 1989 qui a conduit à la mise en place d'un dispositif d'évaluation des politiques publiques ». La réforme française de la Loi Organique des Lois de Finance de 2001 (LOLF) a relancé plus récemment l'intérêt porté à l'évaluation des services publics dans une logique de gestion axée sur les résultats. D'après le dictionnaire Le Grand Robert de la Langue Française (direction Alain Rey, 2001), « évaluer signifie porter un jugement sur une donnée par référence à une valeur ». Evaluer une chose, c'est donc estimer sa valeur. Bourguignon (1997) remarque que « la question des valeurs et de leur échelle est fréquemment occultée lorsqu'il est question de performance. Le plus souvent, c'est le flou de la définition qui permet d'éviter d'afficher la référence au système de valeurs sous-jacent et de s'interroger sur sa légitimité ». L'évaluation consiste à comparer une

¹ Weber Max, *Economie et société*, publié à titre posthume en 1921.

situation à un idéal. Il ne peut pas y avoir de jugement sans norme et sans système de valeurs. Bessire (1999) remarque que « dès lors que cette réalité implique une pluralité d'acteurs, l'évaluation mobilisera des systèmes de valeurs différents ». Bessire (1999) distingue trois dimensions à l'évaluation :

1) une dimension politique qui exprime le « pourquoi » des choses, les intentions de ceux pour qui est réalisée l'évaluation. Cette dimension s'exprime en termes de préférences, de principes directeurs d'ordre général et qualitatif, de missions à accomplir, de vocation ou d'identité (dimension subjective) ;

2) une dimension stratégique qui indique le « comment » des choses et traduit le déploiement des intentions dans l'espace et le temps (dimension rationnelle) ;

3) une dimension économique ou de gestion qui s'exprime en termes de ressources consommées, d'objectifs et de progression vers ces engagements (dimension objective).

L'évaluation implique la prise en compte de l'ensemble de ses dimensions subjective aussi bien qu'objective et rationnelle (Bessire, 1999). Cette conception faisant de la relation acteur/outil son cœur d'analyse, tente d'enrichir les conceptions des outils d'évaluation mais n'explique pas leurs existences dans une organisation. La théorie de l'agence tente d'expliquer la place des outils d'évaluation dans un cadre contractuel. Michael C. Jensen et

William H. Meckling¹ font partie des principaux auteurs à avoir développé la notion de relation d'agence définie comme « un contrat par lequel une ou plusieurs personnes (le principal) engage une autre personne (l'agent) pour exécuter en son nom une tâche quelconque qui implique une délégation d'un certain pouvoir de décision à l'agent »². Cette notion de relation d'agence couvre l'ensemble des relations entre deux individus telles que la situation de l'un dépend de l'action de l'autre. Dans cette configuration, l'évaluation permet au principal de s'assurer que l'agent agit dans le sens souhaité. Ces mécanismes d'évaluation visent à réduire l'opportunisme de l'agent et les asymétries d'information résultant de la relation d'agence. L'évaluation a donc pour objectif de contrôler les comportements en alignant les intérêts agent-principal et mettre en correspondance les récompenses individuelles aux contributions de chacun.

¹ Jensen MC, Meckling WH (1976), « theory of the firm : managerial behaviour, agency cost and ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol 3

² Filleau MG, Marques-Ripoull C (1999), *les théories de l'organisation et de l'entreprise*, Ellipses.

4.1.1.2 Les modes d'évaluation dans le secteur public

Un service public n'est pas simplement un prestataire de service, il participe également à la cohésion de la société. Selon Chevallier (2005), « alors que les organisations privées sont « introverties », c'est-à-dire finalisées sur elles-mêmes, les organisations publiques sont « extraverties » c'est-à-dire mises au service d'intérêts qui les dépassent ; toute réforme administrative vise donc à une meilleure satisfaction de « l'administré » ce qui implique une certaine représentation de celui-ci. Les services publics ne sont donc pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire ». La différence entre public et privé se situe ainsi au niveau des finalités. Les institutions publiques sont au service de la société et contribuent à la mise en œuvre des politiques. La finalité recherchée dans la définition de l'activité publique est par conséquent d'influencer leur environnement (impact) et ne vise pas seulement à produire des prestations (résultat). L'évaluation des résultats des décisions et des actions de gestion doit donc intégrer l'analyse de l'impact des politiques et peut s'effectuer de multiples manières en fonction des objectifs assignés (Gerbaix, 2006). L'évaluation comprend des éléments structurés formels (règles explicites, procédures, mesures des résultats, tableaux de bord, comptabilité analytique, évaluation des politiques publiques ...) et/ou informels (culture d'établissement, valeurs communes, loyauté, engagement réciproque, règles non écrites ...) ¹.

4.1.1.3 Le choix et les finalités des modes d'évaluation

La recherche en gestion est peu explicite sur la théorie des outils qu'elle mobilise laissant dans l'ombre le rôle des outils de gestion dans les dynamiques organisationnelles (Grimand, 2006). La question du choix des modes d'évaluation est largement dépendante de leurs finalités. Les questions de finalités, d'appropriation et de choix des outils de gestion ne peuvent donc être dissociées. Les outils d'évaluation sont habituellement analysés comme un système matériel et objectif résultant du choix de solutions techniques sur la base d'objectifs explicites. Les outils sont vus comme une chose et un objet externe au sujet qui résultent

¹ Par exemple, les travaux d'Ouchi (1979) ou d'Hofstede (1981) ont appréhendé la culture, les normes et les valeurs comme des modes de contrôle invisible. Hofstede (1981) est l'un des premiers auteurs à avoir décrit d'autres processus de contrôle ne passant pas par la référence à une norme (contrôle non cybernétique) et remarque que ces modes de contrôle sont dépendants des valeurs des individus et de l'organisation en charge de l'évaluation.

d'une conceptualisation vu comme le prolongement de la pensée, déniait à l'outil toute matérialité et influence (Grimand, 2006). Cette vision rationnelle est largement présente dans les discours sur les outils de gestion. L'efficacité de l'outil dépend ainsi de l'aptitude de l'acteur à modéliser l'action et à répliquer les objectifs en outil. Les instruments sont vus comme un moyen d'échapper à la subjectivité afin d'éviter erreurs, inexactitudes ou oublis.

Cette conception ne laisse aucune place à l'émotion (Lorino, 2007). Les outils de gestion sont d'ailleurs réputés directement influencer l'action ou les schémas de raisonnement qui y conduisent en étant investi d'une force autonome. L'outil n'a besoin ni d'être contextualisé ni approprié puisqu'il s'impose à l'acteur (celui-ci entretenant un rapport d'extériorité à l'outil).

C'est un acteur désincarné, sans désirs, stratégies, buts, valeurs ou identités susceptibles d'influencer la conception et l'appropriation des outils de gestion. Cette perspective rationnelle centrée sur les caractéristiques techniques des outils est enrichie par des travaux de nature plus compréhensive qui appréhendent l'appropriation d'un outil de gestion comme un processus de construction de sens¹. Ces travaux s'intéressent aux relations entre l'acteur et l'outil de gestion. L'instrument n'est plus vu comme un système matériel et objectif indépendant du contexte et des acteurs mais comme étant la résultante de représentations divergentes des acteurs et de compromis entre ces acteurs.

Selon cette conception, seuls les outils de gestion basés sur la construction du consensus sont susceptibles de procurer au groupe une capacité d'agir. Les actions ne sont pas rigoureusement intégrées dans l'outil mais sont construits à partir des interprétations des acteurs. Cette conception suppose que les acteurs disposent d'une autonomie interprétative et qu'en conséquence les outils ne déterminent pas leurs formes d'action et de pensée. Les instruments à l'œuvre ne sont pas de la pure technique, ils produisent des effets spécifiques indépendants des objectifs affichés (des buts qui leurs sont assignés). Ils structurent l'action publique selon une logique qui leur appartient. L'instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite et induit une problématisation particulière de cet enjeu.

Cette conception met en évidence le caractère situé et l'inscription sociale de toute connaissance individuelle portant sur le contrôle de gestion. En conséquence, le choix, la construction et l'utilisation d'un mode d'évaluation n'est pas neutre et résulte pour partie d'un

¹ L'outil de gestion est vu comme une entité mixte avec des artefacts et un schéma d'interprétation de l'action qui produit du sens, crée une compréhension spécifique et génère des décisions d'action (Lorino, 2007).

processus d'interactions entre acteurs à la recherche d'un compromis. Cette conception interprétative enrichit la connaissance sur les outils de gestion en rompant avec l'illusion de leur neutralité.

4.1.2 L'objet de l'évaluation : la satisfaction des usagers

La connaissance du processus par lequel le vécu d'une expérience de service se traduit en niveau de satisfaction intéresse les chercheurs et les praticiens. Cependant, peu de travaux ont porté sur l'étude de la satisfaction des usagers dans les services publics.

4.1.2.1 Le cadre de la satisfaction

La satisfaction est généralement définie comme étant « l'opinion d'un client résultant de l'écart entre la perception du produit ou service consommé et ses attentes » Elle traduit le jugement d'un individu résultant de la transformation de constats objectifs (délais, aménagements des locaux ...) en jugements subjectifs (rapidité, propreté, amabilité ...). Selon l'Afnor (2005), « la satisfaction est un jugement, une opinion que l'individu exprime sur le service qu'il a expérimenté »¹. Ces définitions s'inscrivent dans un processus de confirmation/infirmité des attentes suivant une échelle de valeur. La satisfaction de l'utilisateur d'un service dépend ainsi de l'écart entre son attente ex ante et son évaluation ex post c'est-à-dire entre le service perçu et le service attendu (Meunier, 1993). D'après Evrard (1993), la satisfaction est un construit à la fois cognitif et affectif qui survient lors d'une transaction spécifique. La satisfaction comprend ainsi trois caractéristiques :

- 1) la nature de l'état psychologique : la satisfaction est vue comme une réponse émotionnelle ;
- 2) la nature de l'expérience : il s'agit d'un jugement évaluatif portant sur une expérience de service. La satisfaction est ainsi un jugement de valeur et un avis que l'individu exprime sur le service qu'il a expérimenté ;
- 3) le caractère relatif de la satisfaction : l'évaluation est un processus comparatif entre l'expérience subjective vécue par l'utilisateur et une base de référence initiale. Les travaux relatifs au marketing des entreprises distinguent deux catégories d'outils de suivi de la satisfaction, à savoir les études qualitatives et quantitatives.

4.1.2.2 L'utilisateur et la recherche de sa satisfaction

L'utilisateur est une « personne qui utilise les services publics » (Le Grand Robert de la langue française, direction Alain Rey, 2001). Comme pour le choix des modes d'évaluation, la définition de l'utilisateur n'est pas neutre. La première utilisation du mot « usager » date du

¹ Afnor(2005)

16ème siècle désignant à l'époque le membre d'une communauté qui utilise et possède de manière collective «bois et pâtures »¹.C'est une décision du droit administratif qui a consacré le mot «usager » en établissant le droit de celui-ci à mettre en cause les actes concernant un service public. Après la 2nde guerre mondiale, il faut attendre la fin des années 50 pour que l'utilisateur s'impose comme une catégorie centrale de l'action publique. Progressivement, se pose la question de l'adéquation de l'offre et de la demande des ménages (Jeannot, 1998). Le terme « usager » a aujourd'hui un sens générique et invite à mettre en avant l'usage de la prestation publique. Les usagers constituent essentiellement l'ensemble des particuliers avec lesquels les services publics sont appelés à entrer en relation. D'autres termes rentrent peu à peu en concurrence avec celui d'utilisateur comme par exemple le terme de « client ». La logique de ce terme transféré des entreprises tend à considérer que le service public doit s'efforcer de répondre aux attentes des destinataires des prestations (Chevallier, 2005). Ce changement de terme doit être mis en parallèle avec la recherche de personnalisation des relations de service public et d'amélioration de la qualité.

Dans les services publics, de nombreux facteurs influencent la satisfaction de l'utilisateur. Les travaux de Laville (2005) insistent sur la dimension intersubjective de la relation entre l'utilisateur et l'administration comme source de satisfaction. Par ailleurs, en tant que perception, la satisfaction dépend autant de l'idée que la personne se fait du service public que de la réalité du service public. La satisfaction renvoie pour l'utilisateur à un « sentiment de justice » ou « d'injustice » c'est-à-dire à la perception d'avoir été traités « justement » ou « injustement » (Sabadie, 2003). Le problème de la satisfaction dans les services publics ne se pose donc pas uniquement en termes de critères mesurables d'accessibilité des services, de simplicité des démarches administratives, de rapidité de traitement des dossiers ... Le processus de «servuction »² implique non seulement de prendre en compte les facteurs formels de production du service (accueil, délais ...) mais aussi les circonstances de production (environnement, caractéristiques des bénéficiaires, qualité de l'écoute, attention de l'agent...).

La coproduction du service avec l'utilisateur implique que la satisfaction individuelle se porte sur des éléments autres que le cadre strict de la prestation.

¹ Selon Jeannot (1998), « au 16ème siècle, l'utilisateur se définit par une appartenance et une appropriation de la terre. (...) Au 19ème, le terme d'utilisateur se restreint alors au sens qu'il lui est donné dans les articles 625 à 636 du code civil. L'utilisateur en ce sens est celui qui a un droit d'usage restreint et incessible sur un bien ».

² Concept spécifique à tout prestataire de service désignant le processus au cours duquel le service est fourni(Vogler, 2004).

4.2 Le dispositif de recherche empirique

L'objectif de la recherche vise à décrire et comprendre les mécanismes d'évaluation de la satisfaction des usagers dans le cadre de relations à distance entre les collectivités territoriales et les destinataires du service public. Une étude française s'est basée sur une méthodologie qualitative afin de mieux comprendre les modes d'évaluation utilisés.

4.2.1 Le cadre de la méthodologie

Afin d'analyser l'évaluation de la satisfaction des usagers, la recherche s'intéresse aux services publics locaux (SPL) ayant été externalisés à un prestataire de service (association, entreprise privée ou publique ...). La relation de service est ainsi caractérisée par un éloignement géographique, la collectivité n'étant pas au contact de l'utilisateur.

4.2.1.1 Le domaine et le champ de la recherche

Le domaine étudié par cette recherche porte sur la satisfaction des usagers des SPL externalisés. Il s'agit d'une forme d'évaluation qui s'intègre plus globalement dans les outils d'évaluation des politiques publiques. Plus précisément, la recherche a pour objectif de comprendre les modes d'évaluation, leurs constructions et leurs utilisations dans des cas d'éloignement géographique de l'utilisateur. Cette recherche revêt un intérêt académique et managérial dans la mesure où peu de travaux ont porté sur la prise en compte de la distance géographique par les outils de contrôle. La théorie de l'agence constitue le cadre théorique de référence pour cette recherche où l'évaluation permet au principal (SPL) de s'assurer que l'agent (délégué) agit dans le sens souhaité. Or selon Carlier et Ruprich-Robert (2005), la proximité avec l'utilisateur facilite la supervision directe et le contrôle aisé du service dans la mesure où « le circuit d'informations est plus court entre les décideurs, les responsables opérationnels et les usagers. Cette proximité rend moins évident l'intérêt d'une évaluation spécifique puisque l'information remonte rapidement sur la qualité ou non de telle ou telle activité ». A contrario, la distance entraîne l'existence d'asymétries d'information entre le prestataire au contact de l'utilisateur et la collectivité locale chargée du financement de la prestation. L'absence de contacts physiques avec l'utilisateur limite les retours sur les insatisfactions résultant du face à face avec la collectivité locale.

L'évaluation de la satisfaction est analysée du point de vue de la collectivité locale. Différentes raisons ont motivé le choix d'analyser les SPL :

- 1) l'existence de différents cas d'externalisation des SPL. En effet, la collectivité peut faire le choix de mettre le service en Délégation de Service Public (cas des transports ou de l'eau), de concourir au financement sans gérer les équipements financés (cas des Conseils Généraux ou

Régionaux) ou transférer la réalisation de la prestation à d'autres services plus proche des usagers (cas des associations ou des centres d'action sociale). Ces nombreux cas d'externalisation sont susceptibles d'enrichir la connaissance sur les modes d'évaluation à distance ;

2) la diversité des sources d'informations sur la satisfaction des usagers. Certaines collectivités locales ont un outillage important et permanent (cas d'enquêtes régulières de suivi) alors que d'autres se basent seulement sur les outils légaux (comités de quartiers ...). Cette diversité permet de comparer les pratiques et de mettre en évidence des cultures managériales différentes ;

3) l'homogénéité de l'environnement juridique et institutionnel. Les structures interrogées sont soumises aux mêmes contraintes institutionnelles et juridiques dans la mesure où les compétences des collectivités locales sont délimitées par le législateur sur l'ensemble du territoire national. Cette homogénéité permet de comparer les structures entre elles. Cela évite certains biais dans l'enquête résultant de l'analyse de secteurs où le poids des institutions est plus lourd et où les incitations à l'évaluation de la satisfaction des usagers sont plus fortes.

4.2.1.2 La méthodologie choisie

Une méthode qualitative est privilégiée afin de comprendre le rôle des acteurs et du contexte politique sur les modes d'évaluation choisis. Cette méthode permet de comprendre les perceptions des acteurs, les relations entre les acteurs et les liens entre l'acteur et l'outil.

Selon Savall et Zardet (2004), « les méthodes de recherche qualitative se singularisent par des stratégies d'accès aux données du réel qui, le plus souvent, comportent des recueils de données primaires, collectées sur le terrain par une présence physique du chercheur au sein de l'organisation ». Cette recherche comprend plusieurs études de cas utilisant plusieurs sources d'informations et méthodes d'enquête¹. Elle combine à la fois des données primaires (entretiens auprès de responsables des SPL et des prestataires de service) et des données secondaires (interviews de journaux, tableaux de bord internes, informations sur Internet, journaux internes, journaux des collectivités). La recherche a préalablement identifié trois domaines à étudier :

1) le choix des modes d'évaluation. Il s'agit de comprendre les sources d'informations utilisées (recours à des enquêtes, développement d'outils automatisés, mise en place d'outils spécifiques pour la remontée des informations) et le choix de ce mode d'évaluation (liens

¹ L'étude de cas est définie comme étant une « enquête qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte quotidien, quand les limites entre le phénomène et son contexte sont peu claires » (Savall, Zardet, 2004).

Avec le contexte d'utilisation, les objectifs, les contraintes et les besoins d'informations ressentis par les responsables) ;

2) la construction des modes d'évaluation. Il s'agit de comprendre comment sont construits ces modes d'évaluation dans le cadre d'une relation à distance (acteurs impliqués, items questionnés, cibles, modes de traitement des informations et moment de remontée des informations)

3) l'utilisation des modes d'évaluation. Il s'agit de comprendre à quoi sert l'évaluation dans le cadre de SPL éloignés de ses usagers en termes de responsabilisation des acteurs, d'amélioration des prestations et de communication aux parties prenantes.

4.2.2 Le recueil des données

Pour cette recherche sur le cas français, les entretiens constituent une source importante d'informations. Une vingtaine d'entretiens semi directifs ont été réalisées auprès de Responsable des SPL, (Responsables de services opérationnels et techniciens) et des prestataires de service (Directeurs d'associations, d'établissement communal, de service d'entreprises privées ou Publiques ...). Cette recherche s'intéresse à sept services répartis sur trois domaines d'activité différents :

- le domaine social : au niveau communal, la recherche s'intéresse à la relation entre deux communes et leurs Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). Les CCAS, établissements publics administratifs communaux, animent les actions de prévention et de développement social. Ce sont les principaux acteurs de l'action sociale de proximité dont les missions sont organisées en trois activités : l'action sociale, les personnes âgées et la petite enfance. Ces activités comprennent notamment la gestion des garderies, des crèches et des foyers de personnes âgées. Le CCAS est un établissement public bénéficiant d'une autonomie juridique et fonctionnelle. Au niveau du Département, la compétence interrogée est l'aide à la parentalité. Ce service départemental d'aide vise à soutenir les parents dans leurs tâches éducatives en cas de difficulté avec leurs enfants. Un réseau d'acteurs est impliqué dans la démarche.¹

- le domaine transport : le Conseil Général gère l'organisation du transport scolaire vers les collèges ainsi que le transport commercial dans le cadre de l'aménagement du territoire du Département. Les activités du service comprennent la formalisation du produit de transport public (aménagement des horaires et choix des points à desservir), la définition des lignes

¹ Nous nous intéressons plus particulièrement aux relations entre un Conseil Général et une association locale.

régulières, la sécurité des arrêts, la tarification et la mise en place du transport à la demande. Bien que géré par le Département, ces activités sont réalisées par des transporteurs privés. Le Conseil Régional a la compétence de l'aménagement du territoire de la Région. En France Il organise les services de transport routier non urbain des personnes et est l'autorité organisatrice des transports ferroviaires de la région depuis le 1er janvier 2002. Le service est réalisé par la Société Nationale de Chemin de Fer (SNCF)¹.

- le domaine culture et enseignement : la commune joue un rôle important dans le domaine culturel au travers notamment des bibliothèques. Ce service est réalisé par un réseau de bibliothèques géré par un Directeur disposant de son propre budget. Dans le domaine de l'enseignement, la Région a la compétence de la gestion des lycées. Ce sont les équipes pédagogiques et le Rectorat qui sont au contact des lycéens et des parents d'élèves. La Région gère en revanche les éléments bâtementaire : la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement des lycées. et les administrations publiques

4.3 Les résultats obtenus

L'étude de l'évaluation de la satisfaction des usagers des SPL externalisés implique d'analyser les modes d'évaluation utilisés, leurs logiques de construction et leurs utilisations par les Responsables territoriaux.

4.3.1 Les modes d'évaluation de la satisfaction des usagers

Dans le cadre d'une relation à distance, cette recherche révèle une grande disparité de pratiques managériales servant à évaluer la satisfaction des usagers du prestataire de service. L'analyse montre que les logiques ayant prévalu au choix des outils relève de causes institutionnelles et personnelles.

4.3.1.1 Des disparités de pratiques dans le cadre des SPL externalisés

En l'absence de supervision directe, les SPL évaluent la satisfaction des usagers à l'aide d'une multitude de sources d'informations réparties en trois catégories :

1) les enquête de satisfaction : il s'agit d'un outil privilégié dans la mesure où tous les SPL interrogés mettent en place ce type d'instrument. L'étude révèle cependant des disparités de

¹ La loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France, a prévu une expérimentation dans le domaine des transports ferroviaires de voyageurs. Cette loi a permis le coup d'envoi d'expérimentations. Six régions sélectionnées sont devenues autorités organisatrices. La loi du 13 décembre 2000 a généralisé l'expérience à l'ensemble des régions.

pratique. En effet, certaines structures ont mis en place des dispositifs complets et permanents de mesure de la satisfaction alors que d'autres SPL ont des pratiques plus ciblées sur certains aspects du service.

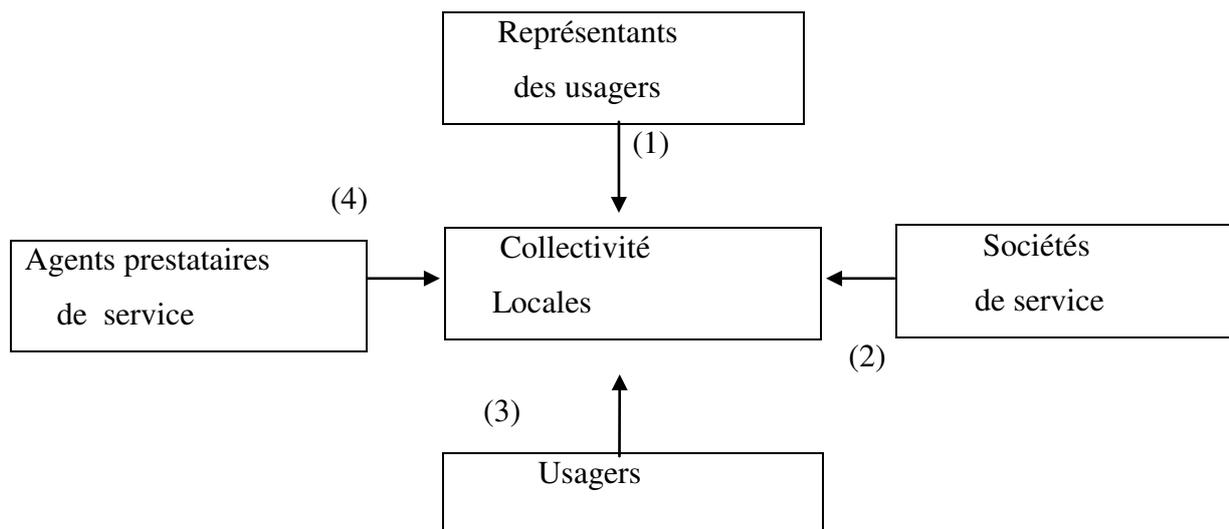
2) les groupes de concertation : ce mode d'information fournit des données qualitatives sur la perception du service par les usagers. La satisfaction est analysée aux travers de réunions auxquelles sont conviées les Représentants des usagers et les Responsables du prestataire.

Des différences sont cependant à remarquer concernant la régularité des réunions.

3) le suivi des réclamations : le traitement des réclamations des usagers se révèle être une autre source d'informations sur la satisfaction des usagers. Ce dispositif de suivi par la collectivité est cependant plus ou moins formalisé. En effet selon les structures, les moyens mis à disposition pour le traitement des réclamations sont variables et irréguliers.

Par conséquent, l'évaluation se base sur des outils qualitatifs et quantitatifs résultant d'un dispositif formel de remontée d'informations provenant du prestataire. L'étude des dispositifs d'évaluation ne peut cependant se limiter à ces seules sources d'informations. L'évaluation de la satisfaction résulte également de sources informelles provenant des retours terrains des agents et des visites sur place des Responsables territoriaux. A titre d'exemple, les retours terrains des chargés de maintenance des bâtiments des lycées et les élus qui siègent dans les Conseils d'Administration des lycées constituent une source non négligeable d'informations pour la Région sur les insatisfactions des usagers. Ces sources d'informations complémentaires permettent une réactivité de la collectivité en vue d'améliorer les prestations dans la mesure où recueillir les observations des agents qui travaillent au plus proche des usagers permet d'améliorer les conditions de délivrance de la prestation. De ce fait, l'évaluation de la satisfaction des usagers dans le cadre des SPL externalisés résulte de différents acteurs (schéma 1).

Schéma 1 : La dimension partenariale des remontées d'informations sur la satisfaction



Source : enquête sur la satisfaction des usagers dans le cadre des SPL dans le cas français

(1) remontées du mécontentement des Représentants d’usagers dans le cadre des réunions de travail (ex : Association d’usagers) ;

(2) les instituts de sondage sont sources complémentaires d’informations sur la satisfaction à l’occasion de la réalisation des enquêtes de satisfaction ;

(3) les réclamations directes des usagers vers les SPL sont des sources d’amélioration des Prestations ;

(4) les retours terrains des agents aux contacts des usagers constituent une autre source de Connaissance de la satisfaction des usagers.

4.3.1.2 Un choix de modes d’évaluation relevant d’aspects contextuel et personnel

Les projets de création d’outil d’évaluation de la satisfaction des usagers résultent de différents interlocuteurs. Ainsi, les initiateurs des projets sont selon les structures le service des SPL en charge du suivi du prestataire, les élus, le DGS ou le prestataire lui-même. Le choix des modes d’évaluation résulte de la personnalité des acteurs, du contexte institutionnel et des objectifs assignés aux outils.

1) le rôle des finalités de l’évaluation : la démarche d’adoption des outils relève d’un processus où les acteurs adoptent un outil selon les besoins d’informations ressentis et les stratégies de l’organisme (amélioration des prestations délivrées aux usagers, renouvellement d’un prestataire ou d’une prestation).

2) le rôle du contexte institutionnel : la diffusion et l’adoption des outils de gestion résulte en

partie de la pression du contexte institutionnel. Différents acteurs externes influencent l'adoption des outils. Certaines collectivités ont par exemple décidé de mener des enquêtes de satisfaction suite à des questionnaires d'opinion défavorables réalisés par des Instituts de sondage. Le contexte de la décentralisation et des vagues de contractualisation avec l'Etat qui en résulte pousse au développement d'outils visant à rendre compte de la satisfaction des usagers des SPL. La mesure de la satisfaction des usagers sur ses activités se révèle être un moyen pour la collectivité de rendre compte de l'utilisation des fonds et du niveau d'efficacité de ces actions¹. Par ailleurs, l'utilisateur est lui-même un acteur favorisant ces pratiques en exigeant des services publics qu'ils soient à son écoute.

3) le rôle de la personnalité des acteurs : l'analyse du contexte et des objectifs ne suffit pas à expliquer le choix des modes d'évaluation. La personnalité des acteurs apparaît également comme un élément important favorisant par exemple l'adoption des enquêtes (histoire professionnelle de l'acteur, dynamique d'équipe en interne ou convictions personnelles).

4.3.2 La construction des modes d'évaluation de la satisfaction des usagers

L'éloignement géographique des SPL implique d'adapter les modes d'évaluation à ses contraintes. La concertation avec les acteurs de terrain apparaît comme un élément important dans ce processus d'adaptation.

4.3.2.1 Un mode d'élaboration relevant d'une logique de concertation:

Le recensement des acteurs impliqués dans l'élaboration des modes d'évaluation révèle un système de concertation entre différents acteurs. La mise en œuvre des outils implique la constitution de groupes projets faisant appel aux compétences d'acteurs diversifiés appartenant à la fois à la collectivité, au prestataire de service et à des organismes tiers (Tableau 1).

Tableau 1 : les interlocuteurs impliqués dans la démarche d'évaluation de la satisfaction

¹ D'après (Cluzel-Métayer, 2006), « la mise en évidence d'indicateurs de qualité contribue à rendre visible l'action publique : les résultats qui en découlent rendent clairement compte du fonctionnement du service aux usagers, des succès et limites des démarches entreprises. Pour les services dont le fonctionnement est contesté par l'opinion publique, la mesure de la performance est la condition nécessaire au renouvellement de leur légitimité ».

Structures	Interlocuteurs mobilisés
Collectivité locale	Directeurs Général des Services, Chargés de mission évaluation, Responsables services communication et écoute usagers, Responsables services technique
Prestataire de service	Responsables de services, Directeurs de l'établissement, Techniciens
Organismes tiers	Institut de sondage / cabinet de consultant, Représentants d'usagers

Source : enquête sur la satisfaction des usagers dans le cadre des SPL dans le cas français

Ce mode de construction partenariale est cependant plus ou moins affirmé selon les structures.

1) le recours aux compétences internes à la collectivité locale : différents critères sont pris en compte pour choisir les membres du groupe de projet chargés de la mise en place et de l'amélioration des outils de satisfaction. En confiant l'élaboration des enquêtes aux responsables des services chargés du suivi du prestataire, la règle de la compétence se révèle être un critère de choix. Des services d'appui sont également impliqués comme les services « Communication » ou « évaluation des politiques publiques » chargés d'apporter leurs expertises en matière de connaissance des usagers et des techniques d'évaluation¹. Cependant, d'autres paramètres interviennent dans le choix des interlocuteurs comme par exemple le pouvoir de certains services dans les SPL ou les habitudes de travail.

2) le recours aux compétences externes à la collectivité locale : la démarche intègre des représentants du prestataire de service en vue d'obtenir une vision de terrain des prestations. Les agents proches du terrain apportent ainsi leurs connaissances des usagers. Certaines démarches associent également les représentants d'usagers et des usagers. Les autres structures ne font cependant pas appel à ces interlocuteurs. Le manque d'implication des usagers dans les instances de représentation et les craintes de voir aborder les problèmes de service devant les usagers sont évoqués comme justifiant le non recours aux usagers dans l'élaboration des outils. Les instituts de sondage sont également associés à l'occasion de la mise en œuvre d'enquêtes de satisfaction des usagers. Le recours aux instituts de sondage résulte de la volonté de montrer aux usagers l'indépendance et la transparence de la mesure.

¹ Lorsque les structures sont de taille plus réduites (cas des structures n°1 et 3), le Directeur Général des services est le pilote du projet.

4.3.2.2 Le choix des caractéristiques des modes d'évaluation

Les enquêtes, les groupes de concertation ou le suivi des réclamations ont des caractéristiques différentes selon les structures. Par exemple, les caractéristiques des enquêtes de satisfaction des usagers varient selon :

- la cible : les enquêtes peuvent s'intéresser à une catégorie d'usagers, à l'ensemble des utilisateurs du service à des usagers intermédiaires ou intégrer des non usagers ;
- le moment : les enquêtes peuvent être permanentes ou réalisées plus ponctuellement lors de la mise en place d'un nouveau service sur le ou lors de l'identification d'un problème particulier.
- le service étudié : les enquêtes peuvent porter sur une partie du service (enquête sur le portage des repas) ou sur l'ensemble des services offerts aux usagers.
- les items suivis : les enquêtes peuvent couvrir une grande partie des qualités requises par l'utilisateur ou ne suivre que certains aspects de la qualité du service
- le mode de recueil : les informations peuvent être recueillies par, sur place, lors des réunions, dans la rue ou par l'intermédiaire de clients mystères.

Par conséquent, les enquêtes peuvent être des dispositifs permanents et complets de mesure mais également des outils ponctuels visant à répondre à un besoin précis. Le choix de ces caractéristiques résulte de paramètres rationnels dus notamment à l'importance des décisions à prendre (ex : le poids du service dans le budget de la collectivité) ou la cohérence avec l'horizon temporel des décisions (questionnaire limitant les items en cas de décision rapide). La dimension rationnelle se manifeste également par des logiques de tâtonnement en vue de l'amélioration de la qualité des enquêtes (ex : abandon du libre accès suite à une insuffisance de réponses). Les enquêtes sont en outre soumises à des contraintes que les concepteurs doivent prendre en compte comme la capacité d'identification de la demande ou les caractéristiques des cibles interrogées¹.

4.3.3 L'utilisation des modes d'évaluation de la satisfaction des usagers

La question de l'appropriation et de l'utilisation des modes d'évaluation de la satisfaction implique de s'intéresser à leurs diffusions et aux décisions prises sur la base de ces outils.

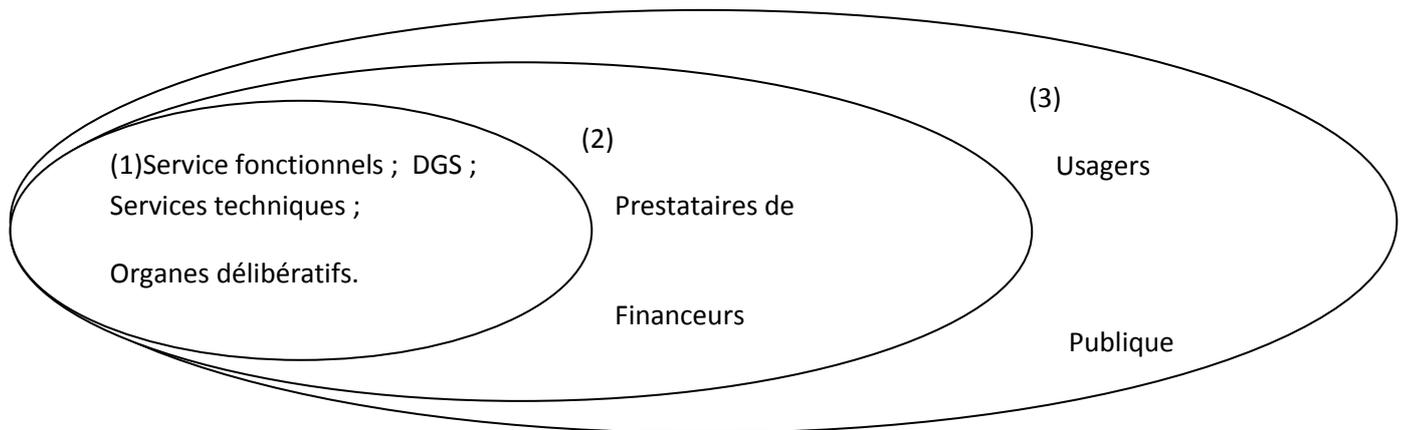
4.3.3.1 La diffusion des résultats de satisfaction des usagers

La question de la diffusion des résultats de satisfaction des usagers est un élément

¹ Par exemple, pour les publics ayant des difficultés de s'exprimer, les structures privilégient la présence d'un enquêteur.

important. . Selon les structures interrogées, trois stratégies de diffusion se distinguent :

Figure 1 : la diffusion des résultats de satisfaction des usagers



Source : enquête sur la satisfaction des usagers dans le cadre des SPL dans le cas français

1) diffusion en interne: certaines structures limitent l'accès aux informations aux acteurs internes sans les communiquer aux partenaires Ils sont communiqués aux services techniques et fonctionnels. Cependant, les résultats de satisfaction ne sont pas systématiquement transmis aux élus ;

2) diffusion aux partenaires: ces structures privilégient une diffusion en interne et aux partenaires de la collectivité chargés de la réalisation des services

3) diffusion aux usagers et opinion publique : une seule structure diffuse les résultats de satisfaction par l'intermédiaire des groupes de concertation et sur le site Internet auprès des usagers et non usagers.

4.3.3.2 Des modes d'évaluation aux multiples usages

L'évaluation de la satisfaction des usagers sert à de multiples usages comme par exemple tester la satisfaction du public, mieux communiquer, déceler à temps un impact négatif, connaître les réactions à une modification, donner des indications sur des pistes d'amélioration ou montrer au public que son avis est pris en compte. L'expérience des acteurs avec ces instruments et leurs cultures sont des éléments importants expliquant les pratiques.

Les finalités des modes d'évaluation de la satisfaction des usagers des SPL externalisés peuvent être regroupées en deux catégories :

1) l'amélioration des prestations offertes : cela implique la prise en compte du coût de l'amélioration proposée mais également le respect de l'intérêt général dans la mesure où il est difficile d'avoir une adaptation à tous les usagers. L'utilisation des résultats entraîne une

certaine prudence en vue de la prise de décision¹. Des choix politiques sont nécessaires.

D'après Carlier et Ruprich (2005), « un homme politique n'est pas élu pour suivre en permanence l'opinion de ses administrés. Il est aussi élu pour donner des directions et des orientations que les individus n'envisagent pas initialement, sans oublier que la somme de nombreux intérêts particuliers ne fait pas toujours l'intérêt général ».

2) la responsabilisation des acteurs : cela se manifeste par l'utilisation des indicateurs de satisfaction des usagers dans les mécanismes de mesure des performances. Les résultats de satisfaction s'inscrivent dans le cadre de dispositifs de contractualisation. D'après Fabre et al. (1998), « mesurer la performance des organisations publiques, c'est avoir une connaissance de l'impact de leur activité au niveau des usagers. L'estimation des effets de l'action publique au niveau des usagers, de leur degré de satisfaction, implique la construction d'indices qualitatifs plus difficiles à élaborer puis à interpréter. Il s'agit non seulement de mesurer la capacité des organisations publiques à répondre aux besoins du public mais aussi le degré de satisfaction de ces Usagers ».

¹ Pour certaines structures, la satisfaction importe peu mais l'évolution renseigne plus. La distanciation avec ces résultats est nécessaire dans la mesure où ces résultats peuvent être pollués par des éléments extérieurs qui ne traduisent pas forcément la dégradation d'un service notamment en matière de transport.

chapitre II La qualité du service public

Introduction :

La notion de « qualité d'un service public » parle à chacun et se comprend intuitivement. Mais cette apparence de simplicité est très trompeuse. D'une part, dès que l'on cherche à définir avec un minimum de précision la qualité d'une prestation de service, on se rend compte que cette notion est en réalité complexe et nécessite des arbitrages préalables, qui n'ont rien de mécanique. De sorte qu'à elle seule la définition des critères de qualité est déjà un choix majeur. C'est dire toute l'importance qui s'attache à son explicitation. D'autre part, la qualité ne correspond pas seulement à un résultat, mais, de manière indissociable, à la démarche qui y conduit, au management de la qualité. Si bien que s'engager sérieusement dans la démarche qualité n'est pas seulement se donner des objectifs supplémentaires, mais réformer en profondeur sa manière de travailler.

1 La démarche qualité

La qualité d'un produit ou d'un service caractérise son aptitude à satisfaire son ou ses bénéficiaires, qu'ils soient en situation d'usagers, de citoyens, de partenaires, d'affiliés...

Pour les administrations, la qualité est issue de nécessaires arbitrages entre les attentes des bénéficiaires, parfois multiples, les politiques publiques, la stratégie et les missions du service. Ces compromis prennent encore en compte les moyens mobilisables par le service.

Quelques précisions complémentaires :

_ Le résultat de ces arbitrages va déterminer le niveau de qualité recherché. Dans la plupart des cas, ce niveau gagne à être explicité pour l'ensemble des acteurs : différentes catégories de personnel, bénéficiaires, citoyens...

_ La qualité ne peut être définie en soi ou pour soi, mais toujours pour un bénéficiaire et si possible avec lui.

_ Les besoins de ce ou ces bénéficiaires varient dans le temps, ainsi que l'environnement, le contexte... La qualité est par conséquent une notion évolutive.

_ La qualité est une réponse adaptée aux attentes des bénéficiaires, sans tomber dans la sous qualité ni même la sur qualité, comme l'illustre le schéma suivant.

_ Le développement de la qualité dans les administrations conduit à renouveler les modes de management des services. Le management par l'amélioration de la qualité se base sur une stratégie globale par laquelle une organisation, avec ses partenaires, met tout en œuvre Pour satisfaire ses bénéficiaires en qualité, coûts et délais. Elle y parvient grâce à la maîtrise

des processus, des produits et des services, mais également grâce à l'implication de ses dirigeants et de ses personnels

Et sur le terme de "bénéficiaires" :

Ce terme est utilisé de façon générique dans l'ensemble du guide pour désigner les personnes ou entités en relation directe ou indirecte avec les services publics, qu'on les appelle citoyens, usagers, entreprises, collectivités, commanditaires, donneurs d'ordre, véritables clients... Il s'agit d'un terme très ouvert, qui englobe très largement les personnes ou entités destinataires des prestations produites par les administrations. Il faut noter que, dans le cadre d'une démarche d'engagements, les bénéficiaires doivent en général être précisément ciblés : on s'engage pour un certain type de bénéficiaires et pour une prestation clairement identifiée.

Il s'agit là d'une convention. Chaque administration peut garder le terme qui lui convient le mieux. Bien souvent, pour une même prestation, existent plusieurs types de bénéficiaires. Par exemple, la construction d'une route concernera les futurs automobilistes, mais aussi les communes traversées, les riverains de la future route, les motards, les entreprises qui vont réaliser la route, l'ensemble des personnes concernées par l'impact économique de cette infrastructure... On peut ainsi parler de système bénéficiaire.

Enfin, par convention, le terme bénéficiaire est également utilisé lorsque ce dernier subit la prestation plus qu'il n'en bénéficie, comme dans le cas de certaines missions régaliennes. Ce choix montre que dans toute situation, les besoins et attentes du bénéficiaire doivent être pris en compte.

1.1 Les services publics et New Public Management

Les démarches qualité du service public ont pris ces trente dernières années des formes variées dans les pays développés (cercles de qualité, engagements de service, chartes qualité, certifications, programmes d'amélioration des performances, Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques...). Elles occupent désormais une place centrale dans les politiques de modernisation des services publics de ces pays.

Après avoir présenté la nouvelle notion du service public inspiré en grande partie d'une nouvelle doctrine de gestion publique dénommée « New Public Management NPM » et rappelé les principes du management de la qualité, et après avoir mentionner quelques exemples européens et internationaux sur les étapes de mise en œuvre de ces démarches qualité, il ya lieu de chercher à établir un état des lieux du développement celles-ci dans le secteur public pour pouvoir en tirer des leçons favorisant la modernisation de notre service

public maghrébin .

1.1.1 La satisfaction du citoyen/usager au cœur de la nouvelle notion du service public:

L'expression service d'après Geneviève Koubi désigne:

- tantôt une activité, un ensemble d'actes, ou même le but qui leur est commun;
- tantôt un organisme, une entreprise, un ensemble de moyens (de personnes, et de biens, deniers et méthodes à leur disposition), tendant à une certaine fin permanente par la mise en œuvre de ces moyens.

Mais aucune difficulté réelle ne provient de cette dualité. Dans chaque cas, le contexte indique si c'est l'un ou l'autre de ces sens qui est visé. Normalement, ils coïncident: le service-activité est assumé par le service-organisme, la fonction crée l'organe, le justifie, lui donne ses caractères et les actes sont ce qui est fait par l'agent¹.

La définition du « service public » pose souvent problème, il en existe de multiples selon que l'on se situe sous un angle juridique, financier, économique. Il n'est pas de notre propos de discuter chacune de ces définitions, cette partie va s'intéresser au développement de la notion du service public et surtout à travers les notions de la nouvelle gestion publique.

1.1.2 Remise en question de la notion de service public :

Dans les années 1970 le dogme de l'infailibilité de la gestion publique est remis en cause par des courants idéologiques variés. Le " carcan bureaucratique" selon A. Giraudon (2010, p.24) conduit à l'infériorité intrinsèque de la gestion publique: les services publics seraient par essence peu performants et peu productifs ; incapables de se réformer, ils s'acquitteraient moins bien de leurs missions que les entreprises privées².

Nombre de remises en cause sont intervenues depuis concernant le périmètre des services publics. Alors que l'extension de l'intervention de l'Etat au-delà de ses missions régaliennes a longtemps fait l'objet d'un consensus, la libéralisation intervenue depuis cette date a ouvert le débat entre défenseurs d'un service public à la française et partisans d'une "modernisation" de ce dernier dans un cadre ouvert à la concurrence (J. Argudo 2003, p.10)³.

¹ Koubi Geneviève, Du service public (français) Au service universel (communautaire) , Essai de bilan de la notion de service public en droit français et en droit communautaire, http://koubi.fr/IMG/pdf/rapportdsp_plagie.pdf.

² Giraudon Anne (2010). La notion de service public. DCB 18 Mémoire d'étude, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

³ ARGUDO Janine (2003), Evolution en France des services publics marchands et du service public dans le contexte européen, Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs.

Ces remises en cause sont fortement associées à la situation difficile des États dans les années 1980. L'équilibre juridique entre les critères du service public et ceux de la puissance publique ont été sensiblement infléchis pendant ces années-là : la puissance publique est peu à peu abandonnée en tant qu'élément d'identification du service public. De manière plus générale l'État perd à cette période-là la puissance d'entraînement qu'il avait et qu'on lui reconnaissait auparavant. D'aucuns expliquent toujours la mauvaise situation de nos services publics actuellement par une crise de l'État (crise gestionnaire mais aussi politique) et lient la réforme des services publics à la réhabilitation du politique et de l'action publique.

Comme nous venons de voir, sous les contraintes que les organisations bougent, le besoin de réforme est ressenti d'une manière accrue et les États n'ont plus d'autres choix que de tourner vers la réforme de ses appareils administratifs.

Il ya bien aujourd'hui, une remise en cause profonde des valeurs, des normes d'actions et des modes opératoires de l'administration, qui conduit à s'interroger sur sa capacité à répondre aux défis actuels de la société. Pour M. Djouldem (2003, p75) . Cette crise est multiforme dans ses manifestations :

- Une crise cognitive : c'est-à-dire l'incertitude du sens qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que fait ou ne fait pas l'administration publique.
- Une crise normative : c'est-à-dire une remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique.
- Une crise de médiation : c'est-à-dire une panne de mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes de l'Etat.
- Une crise de légitimité : c'est-à-dire une perte de confiance progressive dans l'action de l'Etat et son personnel politique et administratif.¹

La légitimation de l'intervention publique par le concept de la puissance publique puis par le concept de l'intérêt général ne marche plus. L'Etat providence est remis en cause et l'action de l'Etat ne peut être légitimée que si elle est efficace.

Au cours des trois dernières décennies, la performance du secteur public a pris une importance toute particulière, les pays industriels étant confrontés à des récessions, à des exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics.

Thierry Le Nedic (2009, p14-15) voit que ces pressions s'accompagnent d'une demande de plus grande obligation pour les pouvoirs publics de rendre compte de leur action.

¹ M. Djouldem, « Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique » Actes du colloque International « Le Changement dans l'administration », Revue de l'école Nationale de l'Administration N° 25, 2003, Centre de documentation et de recherches administratives, Alger.

Ainsi, des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique, constituant le courant du (NPM) également nommée Nouvelle Gestion Publique (NGP)¹.

1.1.3 Le « New Public management » NPM:

Il ya déjà plus trente ans que ce grand mouvement de transformations a commencé à toucher les administrations publiques, particulièrement dans les pays anglo-saxons : Australie, Nouvelle Zélande, Royaume uni et en France à travers La RGPP (Révision générale des politiques publiques), Canada.

Selon A. Amar et L. Berthier (2006, p 2-3) Les causes de l'émergence du NMP sont multiples Il a pu s'agir :

- D'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public ;
- D'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néolibérale ;
- De surmonter l'existence de crises financières ;
- De résorber une crise économique et politique ;
- D'un besoin de changement (aux niveaux des administrations au niveau local).

Le Conseil économique et social des Nations Unies dans sa 5e session en 2006 a présenté quelques définitions de base sur cette nouvelle mouvance managériale : « Pour certains auteurs, la Nouvelle Gestion Publique appelle un changement de culture dans l'administration publique, qui doit devenir « souple, innovante, créative, entrepreneuriale et dynamique au lieu de s'enfermer dans des règles et des procédures bureaucratiques et de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux résultats². »

Si l'on se penche maintenant du côté des principes et outils de gestion promulgués par les réformes de NGP, nous pouvons résumer les éléments suivants :

- Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration à travers la Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti.
- Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre à travers l'Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre.

¹ Nedic Thierry, La Performance Dans Le Secteur Public : Outils, Acteurs Et Strategies L'expérience De La Ville De Paris , Master 2 Recherche, Mention Sciences De Gestion, Ecole Des Mines De Paris, Septembre 2009.

² Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites», colloque RESER, 28 septembre 2006.

- Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives à travers par exemple le Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique.
- Utiliser de manière efficiente les ressources publiques en comparant les différents prestataires (Benchmarking).
- Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas en créant des d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles.
- Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général.
- Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.
- La Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus).
- Les Chartes de service public.
- Enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Donc on a pu constater que l'usager et sa satisfaction et la qualité du service délivré à ce dernier est au premier rang des préoccupations de cette doctrine.

Malgré le succès de cette mouvance réformatrice dans certains pays notamment la grande Bretagne, quelques-uns l'ont ignoré, c'est le cas, par exemple, du Japon, tandis que d'autres ont

Refusé d'appliquer un certain nombre de ses préconisations. Pour G. Chevalier (2009, p56) il reste aux praticiens à tirer des leçons pratiques des institutions, des démarches, des réussites et des échecs des démarches rassemblés sous le label du NMP et à voir comment capitaliser sur les unes et corriger les autres¹.

1.1.4 Le citoyen /usager au centre des préoccupations des services rendus

Le modèle traditionnel du service public reste marqué par l'étatisme. Les Administrations et les services publics marchands restent bureaucratiques, manquant de transparence dans la définition de leurs objectifs et dans leur contrôle, ne s'intéressent pas assez aux usagers.

On voit apparaître aujourd'hui un nouveau modèle général des services public avec un relatif

¹ Chevalier Gilles (2009), *Eléments de management Public, le management public par la qualité*, AFNOR éditions, France.

consensus sur les objectifs et les structures. (P. Le Masne 2007, p.130)¹.

L'évolution du rapport des usagers aux services publics est aujourd'hui au centre de la remise en question du mode traditionnel de leur fourniture.

Longtemps, les usagers n'ont pas eu de rôle essentiel dans la définition de l'évolution des services publics, le point de vue des techniciens étant prioritaire et la logique dominante étant celle de l'offre avant la prise en considération des intérêts et besoins des populations.

Ce n'est que récemment que la singularité de l'utilisateur a été réintroduite dans la conception du service public ; on a assisté ainsi à un renforcement de la dimension marchande du service public, et même si l'idée que l'utilisateur devait payer ce service à son coût était présente depuis longtemps dans la notion de "service public à la française", auparavant l'utilisateur était perçu comme devant être servi uniformément (principe d'égalité)

D'après C. Guillon et coll. (2003, p14-15) cette « Modernisation par l'utilisateur » qui a connu un tel succès a conduit notamment à :

- l'amélioration des conditions d'accueil ;
- La simplification des procédures et des formalités ;
- La décentralisation de l'offre des services (Les services de proximité).

Son bilan, après une vingtaine d'années de réforme -en Europe- pour le même auteur est tout à fait positif et mérite d'être poursuivi².

L'utilisateur est depuis devenu "client" : ses aspirations doivent être assouvies au travers de services toujours en recherche d'une meilleure qualité et tenus d'ajuster en permanence leurs prestations en fonction de la demande. Les services publics sont ainsi invités à se tourner vers l'extérieur et des "chartes qualité" sont apparues, débouchant sur des "engagements de services". L'émergence de ces obligations qualitatives a pour conséquence le retour, ou l'arrivée, du citoyen dans les processus des décisions publiques et particulièrement celles le concernant directement³.

Sa présence, d'abord timide, par exemple au sein de quelques conseils d'administration d'entités publiques novatrices, s'est affirmée jusqu'à la création de groupes de pression dédiés qui occupent désormais une place inédite dans les débats, singulièrement auprès des autorités chargées de la régulation de services publics ou des commissions parlementaires qui en

¹ Le Masne Pierre (2007), les services publics Approches économiques et enjeux sociaux, Presses universitaires de Rennes, Rennes, France.

² Guillon Christian, Guillon Françoise, Emmanuel Evah-Manga (2003), Réussir le changement dans le service public .deuxième édition, Editions d'organisation.

³ A. Giraudon (2010, p. 30) La notion de service public. DCB 18 Mémoire d'étude, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.

débatent. S'agissant de l'évaluation des prestations dispensées aux citoyens, les conceptions s'élargissent et surtout, avec l'introduction des préceptes de la nouvelle gestion publique, tentent de se rapprocher des pratiques observées auparavant dans les organisations du secteur privé les plus performantes.

Les gouvernements visent prioritairement la qualité des services rendus (disponibilité et accessibilité des prestations) et la satisfaction de l'utilisateur avec le souci du respect concomitant de tous ses droits (constitutionnels et de bénéficiaires).

Contribuables respectés, les prestataires disparaissent en tant qu'administrés ou assujettis.

Ainsi, les citoyens de nombreux pays peuvent dorénavant s'appuyer sur des textes législatifs – chartes de qualité des services (dès 1991 au Royaume-Uni et en Italie), déclarations de qualité – et sur le renforcement des pouvoirs des institutions chargées de veiller à l'observation de ces engagements : protecteurs des citoyens, responsables de l'accès à l'information, instances sectorielles permettant au citoyen de contester des décisions de l'administration, etc.

En l'absence de législations contraignantes, certains gouvernements montrent encore leur préférence pour une évaluation des politiques publiques et des programmes centrée uniquement sur la pertinence des objectifs retenus et l'ampleur des ressources engagées. Parmi les États économiquement avancés, de moins en moins nombreux cependant sont ceux qui limitent ainsi le champ d'application de l'évaluation. Le plus souvent, ils complètent le dispositif initial en lui ajoutant la mesure systématique de l'appréciation globale de la qualité du « service au public » proprement dite.

Ce qu'on peut constater dans cette partie est que les Organisations publiques doivent dorénavant donner plus d'importance aux démarches qualité dans l'évaluation des services publics qu'elles procurent¹.

1.2 Démarches qualités dans le service public :

Les fondements du management de la qualité ont été posés par Edwards Deming vers le début des années 1940. La série des normes internationales de management de la qualité **ISO 9000** s'inspire, depuis 2000, de l'analyse et des principes de ce dernier.

En essayant de donner une définition, plusieurs chercheurs ont tenté de rapprocher la notion de la qualité des services publics de celle en vigueur dans le secteur privé, en mettant l'emphase sur la satisfaction du client, on s'est vite rendu compte des limites de ce

¹ Bernier Pierre (hiver 2007-2008) , Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause in TÉLESCOPE Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 14 n° 1, publications de L'Observatoire de l'administration publique.

rapprochement, ce Client selon Nacera TOUATI (2009, p2) qui ne peut être le seul acteur dans le secteur public , puisqu'Il existe en fait différentes catégories de clients: ceux qui passent commande, les prescripteurs, les usagers directs, les usagers indirects (qui bénéficient ou pâtissent des services sans être les destinataires directs), les payeurs, etc.), que préfèrent un nombre d'auteurs appeler « les parties prenantes »¹.

Bien qu'issue de la sphère marchande, L'exigence de qualité, est désormais reconnue juridiquement comme un principe de service public.

Yves CANNAC (2004, p.97) a essayé d'en donner une définition, selon lui : « La notion de «qualité d'un service public » parle à chacun et se comprend intuitivement. Mais cette apparence de simplicité est très trompeuse. D'une part, dès que l'on cherche à définir avec un minimum de précision la qualité d'une prestation de service, on se rend compte que cette notion est en réalité complexe et nécessite des arbitrages préalables, qui n'ont rien de mécanique. De sorte qu'à elle seule la définition des critères de qualité est déjà un choix majeur. C'est dire toute l'importance qui s'attache à son explicitation. D'autre part, la qualité ne correspond pas seulement à un résultat, mais, de manière indissociable, à la démarche qui y conduit, au management de la qualité. Si bien que s'engager sérieusement dans la démarche qualité n'est pas seulement se donner des objectifs supplémentaires, mais réformer en profondeur sa manière de travailler »².

1.3 Les démarches qualité dans le service public Maghrébin :

La dimension fondamentale de la démarche qualité est encore largement méconnue aux pays du Maghreb, malgré les exceptions, tant des responsables politiques que des dirigeants administratifs. Pour ces derniers, la qualité est encore trop souvent une sorte d'attribut secondaire des prestations publiques, qui serait essentiellement l'affaire des personnels de terrain. Alors que, bien au contraire, elle touche le cœur du service public et qu'ils en sont eux-mêmes les tout premiers responsables, car un fort engagement personnel de leur part dans la conduite de la démarche qualité en conditionne la réussite.

Pour qu'une organisation publique maghrébine sache comment entreprendre une démarche qualité, elle doit tout d'abord commencer à faire un choix sur le type de démarche qu'elle va entreprendre selon des critères spécifiques et après c'est impératif pour elle de

¹ Nassera Touati (2009), La gestion de la qualité dans le secteur public : a-t-on fait le tour de la question ? , La Revue de l'innovation dans le secteur public, Vol. 14(3).

² Cannac Yves (2004), « Qualité des services publics ». Paris. La Documentation française.
http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgibin/brp/telestats.cgi?brp_ref=044000357&brp_file=0000.pdf

savoir qu'elles sont les conditions favorables pour un lancement juste d'une démarche de ce type.

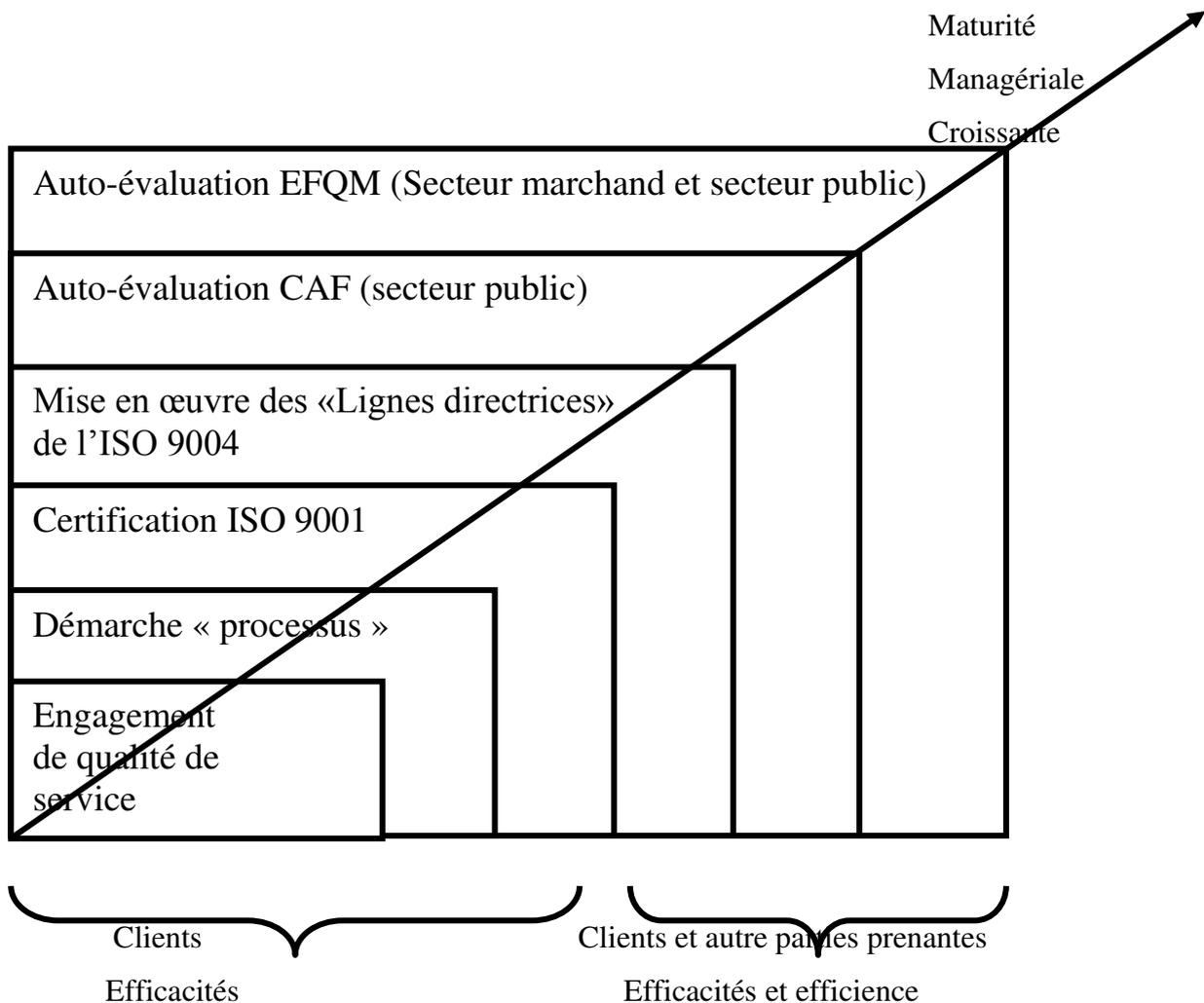
1.3.1 Le Choix de démarches qualité à entreprendre :

Une organisation publique maghrébine dans son parcours de modernisation de service public, devra prendre une décision péremptoire concernant le choix de la démarche qualité qu'elle doit entreprendre et ceci suivant la maturité managériale de celle-ci.

Cette notion de « Maturité Managériale » pourrait se résumer de manière un peu brute à un score dans l'évaluation. En gros plus le score à la dernière évaluation serait élevé plus l'organisme serait supposé mûr. Mais la maturité managériale peut également dépendre des méthodes, des outils, des méthodes et des modèles mis en œuvre.

La figure 2 dessinée par G. Chevalier (2009, p325) essaye de mettre en rapport les uns avec les autres divers outils et modèles de management par la qualité :

Figure 2: Un essai de comparaison entre démarches qualité



Source : G. Chevalier (2009, p325)

Il est tout à fait Loisible d'entrer dans une démarche qualité directement en empruntant les deux Modèles les plus connues du management de qualité dans le service public :

- Le Modèle de la Certification : par exemple La Certification ISO 9001¹.
- Le Modèle de l'Autoévaluation : l'exemple le plus proche c'est celui du (CAF) « Cadre d'Autoévaluation des Fonctions publiques » européen.

Mais la complétude de ce modèles selon G. Chevalier (2009, p. 326) peut effrayer un organisme qui s'estime encore peu mûr sur le plan managérial. Il est alors possible de commencer par une démarche de moindre ampleur ; mais dans l'offre qui se propose de démarches moins ambitieuses, il ne faut pas perdre de vue les fondamentaux de l'approche systémique que constitue.

Le management public par la qualité. Et c'est malheureusement parfois le cas. G. Chevalier (2009, p. 326) dans son ouvrage intitulé : « Eléments de management Public, le management public par la qualité » à présenter d'autres choix possible de démarches en montrant leurs caractéristiques et leurs limites et à suggérer de prendre en compte ces limites dans la perspective de démarches plus complète, c'est-à-dire plus systémiques. Donc conférant une plus grande maturité managériale².

1.3.2 Les chartes de citoyens et engagement de services :

La définition d'une Charte du citoyen est donnée par le fascicule de L'IEAP (L'Institut européen d'administration publique) « Document d'orientation européen sur la gestion de la satisfaction client » : « Une Charte du citoyen est une déclaration unilatérale émanant d'une administration publique, aux terme de la quelle celle-ci dans les limites de ses attributions prévu par la législation et la réglementation, s'engage à établir pour ses services un certain nombre de normes et à publier par la suite les dites normes. Cette charte permet au particulier de s'adresser à l'administration en question aussi directement que possible. La promesse d'une qualité de service attendue est au cœur de la charte du citoyen ».

L'exemple le plus proche qui peut être étudié par nos administrations maghrébines c'est la Charte Marianne Française de l'accueil dans les services publics qui entre dans cette

¹ La norme iso 9001 définit les critères et exigences organisationnelles pour mettre en place un système de management de la qualité. La norme iso 9001 donne un cadre permettant aux organismes et entreprises de fournir constamment des produits et services conformes aux attentes de leurs client ou usagers.

² Chevalier Gilles (2009), Eléments de management Public, le management public par la qualité, AFNOR éditions, France.

catégorie de démarches introductive à des démarches qualité plus complètes.

1.3.3 Les référentiels et certification ad hoc :

Il existe en effet à destination des services publics quelques référentiels qui peuvent déboucher sur une certification. On peut en donner des exemples Français comme le référentiel QUALIVILLE® qui s'intéressent aux collectivités territoriales et QUALIPREF® qui concerne les préfetures.

Le référentiel Qualiville porte sur les relations quotidiennes des administrés avec les services municipaux. Il s'engage sur :

- la formation du personnel d'accueil.
- l'adaptation des horaires aux attentes des administrés
- le respect des délais pour la délivrance des actes administratifs
- le fonctionnement d'un numéro d'urgence fonctionnant 24h/24 pour une intervention des services techniques ...

Plus des modules de base (Accueil, Orientation, Information, Etat Civil, Evaluation de la Satisfaction des clients et Gestion des réclamations) elle propose des modules facultatifs qui permettent de délimiter le champ de la certification (Petite Enfance, Vie Scolaire, Urbanisme, Vie Quotidienne).

La démarche de labellisation Qualipref est une démarche qualité, créée par la direction de la modernisation et de l'action territoriale (DMAT) du ministère de l'intérieur français et mise en œuvre dans les préfetures afin d'améliorer en priorité le service rendu aux usagers.

Cette démarche repose sur :

- un référentiel détaillant l'ensemble des engagements à respecter
- un système documentaire structuré et adapté aux spécificités de la préfeture
- un dispositif de contrôles permettant de conserver et d'améliorer le niveau de qualité

On peut citer aussi d'autre référentiels ad hoc comme le référentiel « ressources humaines » développé dans les années 1990 au Royaume-Uni, « investors in people ».

Pour G. Chevalier (2009, p. 329) rien ne remplace un référentiel global et systémique et s'il on veut absolument s'engager dans la certification de services, on ne saurait trop recommander de l'accompagner d'une « démarche processus » bien conduite et de passer rapidement à une vraie démarche de management public par la qualité.

1.3.4 Avant de se lancer dans une démarche qualité :

Avant de se lancer dans la qualité ou plus précisément dans le management systémique par la qualité, investir en formation, investir en temps, en ressources etc. une

équipe de spécialistes va donc se constituer ; il convient qu'elle soit directement rattaché à la direction au plus haut niveau pour traduire l'engagement de cette dernière.

Comme l'aura bien dit G. Chevalier (2009, p. 332) Il n'y a pas de chemin obligatoire ! Chaque organisme administratif doit trouver son chemin propre dans l'utilisation des référentiels, la mise en œuvre des méthodes, l'introduction des outils

En ce qui concerne les conditions favorables pour bien commencer une démarche qualité Elles vont s'agir de :

- L'engagement de la direction comme on l'a déjà dit, de son soutien constant, qui doit trouver concrètement sa place dans une déclaration de politique générale dont le contenu peut tenir en trois éléments (« Missions, Visions, Valeurs »), une communication constante pour conforter la démarche et naturellement des actions cohérentes avec ces engagements.
- Le rôle de l'encadrement intermédiaire est également essentiel dans la mise en œuvre d'une démarche de ce type, c'est à dire si les actions de formation et d'information qui lui sont destinées doivent être bien pensées et conduites.
- Toutes les occasions doivent être saisies pour favoriser le décloisonnement des esprits et des structures, penser globalement traduit au mieux ce qu'il convient de rechercher pour tous les agents de l'organisme public¹.

1.3.5 Quelques propositions pour les Etats maghrébins:

Pour formuler ces idées nous repartons de l'expérience française ou plus précisément du rapport d'Yves Cannac sur la « Qualité des services publics »² et proposons un tout petit nombre d'actions au niveau le plus général, c'est-à-dire à mettre en œuvre au sommet de chaque Etat maghrébin comme signal que le choix aura été fait de promouvoir le management Public par la qualité comme colonne vertébrale du nouveau management public NMP

- Edicter une « charte de valeurs » du service public : Et pourquoi pas la généraliser au niveau de toute l'union maghrébine ;
- Rendre visible le Management Public dans les instances chargées de la « Réforme de l'Etat ».
- Engager un important effort de formation au management public par la qualité : Selon G. Chevalier (2009, p365) il y a une énorme difficulté à parler du management public par la

¹ Chevalier Gilles (2009), Eléments de management Public, le management public par la qualité, AFNOR éditions, France.

² Cannac Yves (2004), « Qualité des services publics ». Paris. La Documentation française.
http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgibin/brp/telestats.cgi?brp_ref=044000357&brp_file=0000.pdf

qualité avec les responsables (directeurs d'administration centrales et leurs adjoints entre autres) ; du fait qu'ils ne savent pas ce dont on leur parle et qu'ils croient le savoir. la notion de la qualité est très complexe, chacun s'en fait son idée propre. D'après lui il ya une urgence absolue de former les futurs responsables à la pensée systémique

- S'inspirer du modèle européen de management public dans l'administration maghrébine et essayer de rattraper notre retard¹.

2 Le développement et la modernisation de la qualité du service public

2.1 Développement de la qualité:

2.1.1 La qualité contribue à une adaptation permanente du service en réponse aux évolutions de la société

De nombreuses organisations se sont lancées dans des démarches qualité. Ce fort mouvement de développement de la qualité s'explique par des évolutions importantes de la société, qui, pour l'essentiel, concernent également l'administration :

Le niveau d'exigence et de formation des clients et des bénéficiaires s'accroît nettement ; de plus en plus d'entreprises du secteur privé attachent de l'importance à ce type de démarches et font tout pour satisfaire leurs clients ; ceux-ci ont naturellement le même niveau d'exigence à l'égard des administrations ; il devient nécessaire de mieux utiliser les ressources humaines de l'organisation en répondant aux aspirations des hommes et des femmes qui la composent et en favorisant leur plus grande participation et leur responsabilisation ;

Les salariés ont besoin de retrouver le sens de leurs missions et de leur travail ; dans un environnement concurrentiel de plus en plus fort, la qualité apparaît pour beaucoup comme l'un des facteurs clés de différenciation ; cet aspect concerne essentiellement le secteur privé, mais de plus en plus d'entreprises de service public sont concernées, et c'est déjà le cas pour certaines prestations des ministères.

Dans le contexte actuel, changeant et complexe, l'enjeu, pour beaucoup d'entreprises, est la survie. Pour les services publics, il s'agit de conserver et de développer la légitimité de leur action au service des citoyens.

2.1.1.1 Les finalités d'une démarche qualité et celles du service public se rejoignent

Deux notions indissociables permettent de décrire le service public :

¹ Chevalier Gilles (2009), *Eléments de management Public, le management public par la qualité*, AFNOR éditions, France.

" La mise en œuvre de politiques publiques, qui ont pour finalité de répondre aux besoins du citoyen et à ceux de la société ;

" Et le service rendu, en réponse aux attentes des bénéficiaires.

Si une démarche qualité, une politique qualité et des engagements sont des facteurs d'amélioration des relations avec les bénéficiaires, ils n'obligent cependant pas à répondre à tout prix à leurs attentes. Les services publics, garants de l'intérêt général, répondent à des politiques publiques définies. La réponse au bénéficiaire résulte par conséquent d'un arbitrage entre les attentes de ce dernier, les politiques publiques, la stratégie de l'administration, en tenant compte de ses contraintes tant de moyens que réglementaires.

Cette nécessité d'arbitrage permanent entre les attentes des bénéficiaires et l'intérêt général - à plusieurs niveaux – constitue bien le cœur de la notion de qualité.

2.1.1.2 La qualité s'inscrit dans les logiques de modernisation et de réforme de l'État

Bien entendu, les administrations n'ont pas attendu l'an 2000 pour se préoccuper de la qualité de leurs prestations et de leurs services. Depuis de nombreuses années, des efforts considérables sont faits pour améliorer le service rendu. La qualité des prestations est globalement reconnue, tout comme la compétence des agents.

2.1.1.2.1 La modernisation des services publics

La qualité prolonge et enrichit les démarches de modernisation lancées depuis plus de 15 ans pour contribuer à l'amélioration du service rendu à l'utilisateur. Ainsi, le développement du management dans les administrations, les travaux réalisés pour améliorer l'organisation interne et la responsabilisation de plus en plus forte des personnels constituent des bases pour les démarches qualité.

La réforme de l'État souhaite placer le citoyen au cœur du service public. Parmi les actions impulsées au niveau interministériel par le ministère de la fonction publique et de la Réforme de l'État, figure en bonne place le développement des démarches qualité dans les services de l'État. Cette orientation a été concrétisée par le **CIRE** du 12 octobre 2000 sur les champs de la qualité dans l'administration : Chaque ministère définira, d'ici décembre 2000, les axes prioritaires de sa politique de qualité.

Il se fondera pour cela sur les travaux menés lors de l'élaboration du Programme Pluriannuel de Modernisation (PPM). Il liera cette réflexion sur le développement de la qualité avec les travaux préparatoires à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Chaque service déconcentré et chaque établissement public s'engageront d'ici fin 2001 dans une procédure de définition de ses engagements en matière de qualité du service aux usagers. Une attention particulière sera portée aux populations les plus fragiles.

Au sein de la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), un centre de ressources et de formation sera créé. Au sein de chaque ministère, une équipe chargée d'élaborer les axes prioritaires en matière de qualité sera mise en place. Un groupe de travail interministériel sera chargé d'actualiser et de préciser, d'ici à décembre 2000, le Guide méthodologique existant sur les démarches de qualité dans les services publics. Des méthodes d'auto-évaluation seront développées. Les ministères et leurs services procéderont à leur auto-évaluation en s'appuyant sur la version française du common assessment framework (CAF).

2.2 La mise en œuvre des engagements dans les services publics

La mise en œuvre d'engagements de service est une démarche unilatérale de la part du service concerné. Le but est d'offrir aux bénéficiaires une qualité de service voulue et affichée, de développer une logique de résultats, de susciter une dynamique positive en interne pour mobiliser le personnel sur la tenue des engagements et de renforcer l'image du service.

2.2.1 Répondre à une attente croissante des bénéficiaires

Depuis plusieurs années, de nombreux organismes et entreprises se sont lancés avec succès dans des démarches d'engagements. Les engagements de la Garantie des Services définis par EDF ont été à l'origine de ces démarches. Aujourd'hui, le public est familiarisé avec la notion d'engagements de service.

Pour les entreprises privées, les engagements constituent pour le moins une clarification attractive de leur offre de service, au mieux un véritable "avantage concurrentiel". Formuler des engagements de service aux clients devient finalement, pour ces entreprises, presque obligatoire au fur et à mesure que le niveau d'exigence de leurs clients augmente. Aujourd'hui, le consommateur s'habitue à être de mieux en mieux pris en considération. Partout où il va. Dès lors, un décalage risque parfois d'apparaître entre ses relations quotidiennes avec des prestataires de services privés et ses relations avec les administrations. Ainsi, des engagements de service dans les administrations peuvent permettre d'anticiper et de réagir face à la pression de l'environnement. Cette pression se traduit aujourd'hui par une contestation accrue des bénéficiaires vis-à-vis des services publics, qu'ils financent directement ou indirectement.

Le Groupe ACCOR s'est engagé pour se différencier de ses concurrents par la qualité

de service. Dans l'hôtellerie et la restauration, la satisfaction des clients ne suffit plus pour les fidéliser. L'importance de la relation est extrême, comme les services associés au séjour des clients. Les engagements formalisent cette relation et rendent visibles, lisibles, les services proposés.

2.2.2 Donner de la lisibilité au service public et témoigner de son professionnalisme

Les démarches de modernisation, même si elles améliorent la qualité du service, sont diversement perçues par les bénéficiaires. Les engagements, en s'adressant directement aux bénéficiaires, feront apparaître les services rendus par l'administration (et leurs améliorations) comme plus visibles, plus compréhensibles et mieux identifiables. Ils seront un véritable signe de considération de l'administration pour ses bénéficiaires, et peuvent donner confiance à ces derniers.

Aux yeux du bénéficiaire, les engagements permettront de mieux faire comprendre le sens et les missions des services publics. Dans un cadre européen, ils permettront aux usagers de comparer les services rendus d'un pays à l'autre. Les engagements peuvent également donner l'occasion à l'administration de confirmer son professionnalisme et son savoir-faire. Si l'administration peut tenir des engagements de service, elle démontrera au citoyen (et au contribuable) que l'État est réellement engagé dans une logique de modernisation et de professionnalisation. C'est la preuve d'un réel niveau de maîtrise des processus internes. Cela contribue à donner une bonne image des services publics.

2.2.2.1 Les effets des engagements dans des services publics :

- **EDF GDF Services** insiste sur le fait que les engagements affichent le professionnalisme de l'entreprise ; ils sont la preuve d'un savoir-faire qui représente le cœur de leur métier.
- **A la CNAV** les engagements portent tous sur des prestations élémentaires, représentatives des différentes activités de l'organisme, assortis pour certains d'un niveau d'engagement, ou d'un service complémentaire, réalisable et vérifiable.
- **Pour l'UNEDIC**, l'engagement rend les services tangibles : "Contrairement à la production de biens manufacturés qui aboutit à des objets palpables, bien identifiés, le service est caractérisé par son intangibilité.

La seule chose tangible dans la production de service serait le résultat. Et il est bien connu que la satisfaction que l'on éprouve, lorsque l'on est consommateur de services, est directement liée à l'adéquation existant entre le résultat attendu et le résultat obtenu. D'où l'intérêt de rendre tangible le service, et notamment le service intermédiaire ou d'étape,

lorsque le résultat final, objet de la vraie satisfaction n'est accessible souvent qu'après plusieurs détours ou services intermédiaires". A noter toutefois que les engagements de l'UNEDIC restent internes et ne sont pas communiqués aux bénéficiaires.

2.2.3 Améliorer aussi l'organisation interne des services

Les engagements sont avant tout tournés vers l'amélioration des services rendus aux bénéficiaires. Leur élaboration doit prendre en compte cette perspective de communication externe vers les citoyens.

Il s'agit bien de satisfaire les bénéficiaires par une meilleure adéquation entre leurs attentes en matière de services et le niveau de qualité effectivement offert. Mais les engagements ont aussi une dynamique interne. En tenant compte des attentes des bénéficiaires et de leurs niveaux d'exigence, les engagements ont un impact sur les modes de fonctionnement, la gestion, le management, et les comportements propres à chaque administration. Il s'agit bien en effet d'améliorer l'organisation interne en se donnant des objectifs de qualité de service clairement définis. Les différents processus de production peuvent être revus du point de vue du bénéficiaire. Les engagements, pour pouvoir être tenus, impliquent la mobilisation des personnels et l'émergence, dans les services publics, d'une véritable culture de service, qui se refléterait dans le management, les modes de fonctionnement et la gestion des administrations. Ces changements culturels, organisationnels et managériaux sont la condition de la tenue des engagements.

Les engagements des organismes de service public ont des répercussions en interne

- A l'**ANPE**¹, les engagements "renforcent le sentiment de perception de service chez le client tout comme ils nous obligent à améliorer la qualité de nos méthodes de travail et de nos principes d'organisation".

-A l'**UNEDIC**², le déclenchement de la démarche est venu de l'extérieur, du fait d'articles de presse très critiques et de la montée du chômage. Puis les améliorations se sont faites dans une logique plutôt interne en tenant compte de l'évolution des missions. Le travail porte surtout sur la construction de référentiels avec des standards de qualité, la mise en commun de bonnes pratiques.

- La **SNCF**³ s'est engagée pour répondre aux attentes des clients, à leurs réclamations (la SNCF est l'entreprise qui reçoit le plus de courriers de réclamations en France), mais aussi pour (re)mobiliser le personnel en interne.

¹ (ANEP) Agence nationale pour l'emploi.

² (UNEDIC) union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

³ La Société nationale des chemins de fer français.

2.2.4 Répondre à une demande fréquente de responsabilisation et de valorisation des personnels :

Les démarches d'engagements mobilisent les personnels sur des projets valorisants : il est toujours agréable de mieux satisfaire les personnes avec qui l'on est en relation. Elles donnent également plus de responsabilités aux agents, qui sont les garants de la tenue des engagements et qui se voient confier des rôles clarifiés au sein de processus identifiés.

Enfin, l'ensemble de la hiérarchie joue un rôle fort dans la reconnaissance des missions réalisées par les agents, rendues plus tangibles par des indicateurs pertinents de performance et de satisfaction des bénéficiaires.

L'intégration des démarches d'engagements dans les systèmes de gestion des ressources humaines officialise ces éléments. Pour toutes ces raisons, la démarche d'engagements est un levier fort de la modernisation des services de l'Etat.

2.3 Les administrations conduisent des actions pour améliorer le service rendu aux bénéficiaires et qui pourraient donner lieu à des engagements

Le travail réalisé sur l'amélioration des services associés¹ autour des prestations de certains ministères Ces démarches portent en général sur :

- L'accueil des bénéficiaires (et plus particulièrement l'accueil physique),
- Le conseil et l'information aux bénéficiaires,
- L'amélioration des délais de délivrance de titres ou d'autres prestations,
- L'amélioration de la qualité des réponses de l'administration (par exemple, des réponses plus rapides et plus compréhensibles aux demandes des bénéficiaires)...

Le travail effectué sur quelques prestations de base considérées comme prioritaires, sur lesquelles les attentes des bénéficiaires sont facilement identifiables et mesurables.

Des engagements pourraient par exemple être envisagés sur les prestations suivantes :

- Les permis de construire,
- Le paiement des aides européennes à l'agriculture,

Pour plus de détails sur les notions de service de base et de service associé.

- Des prestations qui, dans un même département, relèvent de plusieurs services publics...

On développe la qualité :

Pour répondre aux attentes des bénéficiaires et s'adapter aux évolutions actuelles de la société

Pour assurer au mieux les missions du service public

Pour accompagner et dynamiser les démarches de modernisation et de réforme de l'Etat

On s'engage sur des prestations de services :

Pour répondre à une attente croissante des bénéficiaires

Pour donner de la lisibilité au service public et témoigner de son professionnalisme

Pour améliorer l'organisation interne des services

Pour répondre à une demande fréquente de responsabilisation et de valorisation des personnels

3 Indicateur de la qualité du service public

En effet, on a constaté que « les nouvelles technologies ont permis d'enregistrer de véritables progrès en matière de traitement administratif des demandes » ne signifie pas que « l'espace-temps gagné grâce aux nouvelles technologies » amènent les agents « à s'investir plus en avant sur les dossiers les plus épineux, exigeant temps et méthodes personnalisées. Or, souvent, la satisfaction de constater la réduction des délais ne s'est pas faite au profit des situations difficiles, les agents étant affectés à de nouvelles tâches et non à l'examen de ces cas atypiques. » .

Autrement dit, les agents ne disposent pas du temps nécessaire pour s'occuper des situations particulières qui ne rentrent dans aucun des cadres informatisés. La personnalisation du service public supposerait-elle que tous et chacun répondent à un même modèle ? Faut-il penser que le Français de l'administration modernisée n'est individualisé qu'en tant qu'il ne pose pas de questions nouvelles ? La fonction des « indicateurs » est alors placée au cœur du propos.

3.1 Approfondir la culture du résultat

La « culture du résultat » est le dogme d'une société qui se construit sur le schème quantitatif. De fait, il est difficile d'ignorer la résistance à sa propagation : « la culture du résultat est aujourd'hui au cœur d'interrogations voire de polémiques. » Toutefois, sans s'attarder sur ces questionnements essentiels à la vitalité d'une composition sociale, prôner la culture du résultat, c'est définir une ambition voire une exigence pour les services publics (...) « la réforme de l'Etat, ce n'est pas seulement une source d'économies. C'est également une qualité de service renforcée ». Ainsi, la culture du résultat est-elle présentée comme une exigence désormais largement acceptée voire même demandée par l'administration et l'opinion.

Devenue obligation, mesure phare d'une modernisation accélérée dépourvue de toute

antenne humaniste, la « culture du résultat »¹ semble n'être justifiée que par des considérations financières. Le rapport se focalise sur la LOLF et en décline des lectures monétaires: Pour consolider l'indispensable réforme de l'Etat, la culture du résultat doit donc être réaffirmée devant les agents et les citoyens en renforçant la légitimité de ses outils, les indicateurs, et de leurs usages.

3.2 Plus qu'un instrument d'observation, l'indicateur doit devenir un levier de modernisation de l'Etat

Disposés dans un discours louant la culture du résultat, les « indicateurs » ne peuvent détenir la valeur d'un paramètre pertinent pour évoquer la question des services publics ; ils sont pourtant des outils statistiques substantiels "d'alerte" mais il n'est pas sûr que cette dimension soit celle retenue. S'ils forment généralement des batteries de chiffres établis par l'administration pour un usage interne, les indicateurs doivent, pour ce qui concerne les services publics, permettre d'en observer les évolutions tant du côté des agents que du côté des usagers.

Tout indicateur est donc un "instrument de mesure" qui fournit des données ciblées et, suivant le choix opéré par un décideur, occulte d'autres facteurs qui pourraient tout autant servir une analyse. Comme tout instrument de mesure, sa fonction principale est de révéler des "forces quantitatives" lesquelles peuvent être pensées en termes de 'valeurs' ; son utilisation est le plus souvent affectée à un domaine particulier de 'gestion' des situations, des réclamations, des dysfonctionnements, etc. Ainsi un indicateur sera d'autant plus pertinent qu'il se révélera négatif à son point de départ. Facilitant ainsi la définition des modules de l'amélioration recherchée. L'insertion de la notion de 'valeur' laisse supposer que devraient interférer, à côté des données quantitatives (souvent en 'pourcentage'), des 'variables qualitatives', ces associations assurant de la composante comparative de tout indicateur fiable.

Toutefois, Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs, comme la notion d'indicateur est directement liée à une fonction prédéterminée de résultat, cette préfixation empêche l'appréciation des variables qualitatives et des facteurs annexes non répertoriés dans la liste des paramètres retenus. Aussi, les différentes illustrations proposées sont resserrées sur des chiffrages de Pourcentage qui ne livre aucune information sur les

¹ F. Cornut-Gentille, Modernisation de l'Etat, qualité des services publics et indicateurs, rapport au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, mars 2010.

politiques publiques sous-jacentes.

- L'indicateur utile doit révéler des insuffisances ou des dysfonctionnements :

Il n'aurait de réelle valeur que s'il est le révélateur de la nécessité d'agir aux yeux des agents, des responsables politiques et de l'opinion publique. De plus, il devrait être créateur de consensus pour agir. Ces éléments contredisent la fonction principale de l'indicateur. Ce qui est attesté au regard des contextes sociopolitiques signifiés : un indicateur qui porte sur une défaillance d'un service public, est porteur de mauvaises nouvelles dans un premier temps et n'enregistre des améliorations que dans un second temps, délai peu compatible avec celui des médias voire des élections. C'est pourquoi la pression de la communication transforme l'indicateur en emblème médiatique de la réforme alors que ce sont les mesures qu'il pousse à adopter qui devraient l'être.

- C'est la conscience de la nécessité d'agir qui donne toute la valeur à l'indicateur. Pourtant, en toute logique, l'indicateur devrait permettre d'éviter cette signalisation quant à la nécessité d'intervenir à partir des réclamations des usagers ou des doléances des agents, cette perspective déconstruit donc la pertinence de l'indicateur. Sont cités à ce propos les "indicateurs de délai" et des "indicateurs de qualité" qui se trouvent là liés à l'indice de satisfaction des usagers !

- La volonté d'agir peut amener à la création de nouveaux indicateurs et à un renforcement de moyens. Le passage de la nécessité à la volonté d'agir montre combien la fonction d'un indicateur est aussi de l'ordre du politique. En effet, la création d'indicateurs se révèle parfois indispensable pour compléter des indicateurs de gestion ou de communication parcellaires. Quant à la mise en place d'indicateurs portés par l'opinion publique qui pourraient bousculer les indicateurs suivis par les administrations centrales et contribuer à renforcer l'urgence d'agir, elle permet de repérer les difficultés de perception de la fonction de tout service public proprement dit : répondre aux besoins de la population, satisfaire l'intérêt général. Mais l'objectif de tels indicateurs n'est pas fondé sur ces données juridiques, il est principalement d'ordre politique.

C'est dans ce cadre qu'intervient la première recommandation : la modernisation de l'Etat ne suscitera l'adhésion des agents, des usagers, de l'opinion publique et des responsables politiques que si elle se concentre autour de quelques indicateurs emblématiques, transversaux et interministériels.

3.3 La transparence pour placer l'utilisateur au cœur de l'action publique

Placer le respect des usagers au centre des politiques de service public est un refrain constamment répété depuis l'appel au « renouveau du service public de 1989 ¹ » qui n'était pas encore fondamentalement associé à l'idée de « réforme de l'Etat ». Le remaniement de la pensée quant à la situation des usagers comme des administrés, par rapport à la démarche d'amélioration du service public se comprend en quelques formules qui voudraient mettre face à face usagers et agents du service.

L'un des axes proposé est d'associer les citoyens à la définition et la mise en œuvre des indicateurs stratégiques de modernisation signifie leur donner une place dans les instances de gouvernance ou de pilotage des services publics. Cette posture offre à un ensemble composite de personnes non strictement identifiées une possible entrée dans les mécanismes de gestion managériale des services publics (ou administratifs). Cette démarche induit la désignation (d'interlocuteurs légitimes), ce qui supposerait l'élaboration et la tenue de listings spécifiques et, en même temps, laisserait songer à une relative réticence des pouvoirs publics envers les associations diverses qui ont pu être créées face, contre ou autour de ces services : Au plan national, les particuliers, usagers de l'administration, ne sont que trop rarement organisés en fédérations ou collectifs d'associations. S'ensuit cette recommandation : « Il est donc nécessaire, autant que faire se peut, d'encourager la structuration des usagers des services publics en véritables fédérations au maillage territorial serré »².

Cette proposition est reprise par la suite : Renforcer la légitimité et la notoriété des structures associatives nationales constituerait un utile premier pas. A terme, une fédération nationale de ces structures doterait les usagers de l'ensemble des services publics d'un représentant ayant une capacité de dialogue reconnue et puissante face à l'administration. Par delà l'idée de concertation qui y est sous-jacente, le contrôle des insatisfactions en serait facilité, comme par ailleurs, le cas échéant, si le besoin s'en faisait sentir, la mise au pas de ces associations alors fédérées territorialement.

L'idée de participation citoyenne est ainsi remise à jour dans ce cadre puisque tous les acteurs d'un service se verraient « directement impliqués ». Mais ce qui importe dans cette reprise est le fait que toute participation de ce type « assure une plus grande mobilisation des

¹ Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public.

² La question ne se pose pas pour les autres catégories d'usagers, les professionnels et les collectivités dont les fédérations dédiées ont un véritable pouvoir de négociations face à l'Etat.

publics cibles des politiques », « contribue à enrichir le contenu des programmes publics », « peut accroître la légitimité des actions engagées », et « aide à répondre à de nouveaux enjeux »¹.

Cette proposition contraste avec deux autres problématiques : la confrontation entre administrés et agents du service et la personnalisation du service.

- Si « faire appel aux usagers est de nature à bousculer des réticences administratives », encore faudrait-il mentionner le rôle des circulaires dans la relation que les administrés peuvent avoir avec différents services. Cette mise en perspective est absente du rapport. A ce titre, il n'est nullement certain que l'institution d'un site web spécifique, tel le site « circulaires.gouv.fr », ait clarifié les modèles imposés. Ce site est d'utilisation ambiguë ; il joue d'une prétendue transparence qui n'a, de fait, été qu'un instrument supplémentaire entre les mains des pouvoirs publics pour dissimuler les méandres des processus de décision, il a rendu plus ardue et moins compréhensible la saisie des discours administratifs relatifs à des domaines spécifiques. La recommandation relative à la publication « des résultats des indicateurs pertinents pour les usagers » paraît alors très en deçà de l'attente évoquée. En effet, ce qui importe en la matière, ce ne sont pas les résultats des indicateurs mais les indicateurs eux-mêmes. Or, l'objectif d'un 'affrontement' entre administrés et agents publics semble quelque peu recherché ; l'enjeu annoncé de cette transparence des résultats est de s'appuyer sur l'opinion pour moderniser la qualité des services rendus et pour rendre compte des progrès accomplis. Cet appel à l'opinion publique fait que l'argumentation devient incertain. L'appréciation de l'intérêt du service passerait-elle désormais par les indices de satisfaction des usagers "sondés" ? Le clientélisme de l'administration serait-il le but à atteindre pour une recomposition des relations sociales ? Cette perspective est d'autant plus déconnectée des définitions des fonctions administratives que l'intérêt général se verrait peu à peu dépassé par les intérêts particuliers (s'il ne l'est pas déjà).

- L'humanisation de l'accueil — comme des prestations — de tout service public ne passe pas par la compassion administrative à l'égard des situations particulières, ou comme l'exprime le rapport, à partir des événements de vie. Quel que soit le cas, qu'il y ait ou non démarche spécifique, le service public ne peut se dérouler suivant une logique sentimentale. S'il existe une intercession nécessaire pour tout usager qui se trouverait dans une situation cruciale, qui

¹ « La participation des citoyens et l'action publique », Conseil d'analyse Stratégique, N° 13 – 2008, La documentation française.

éprouverait de lourdes difficultés pour obtenir le respect de ses droits, celle-ci s'entend de la nature du service public, la prestation ne pouvant systématiquement être comprise comme un « service rendu » (surtout dans le cadre des services administratifs). Dans la perspective choisie par le rapport, il apparaît que la question de la détermination des indicateurs se limite à quelques espace-temps que délivrent les illustrations proposées à partir d'enquêtes par "évènement de vie" : - Papiers d'identité : le nombre de services capables de délivrer un passeport en moins de 2 semaines ; /- Emploi : la part de demandeurs d'emploi recevant au moins une proposition d'emploi ou de formation tous les 2 mois ; le délai de traitement des dossiers complets d'indemnisation chômage ; / - Santé/urgences- : le temps moyen d'attente aux urgences ; / - Sécurité : le délai d'intervention des forces de police et de gendarmerie... . La question des délais est ainsi évoquée alors même que la vitesse n'est pas au nombre des éléments fiables d'une 'qualité' de service. La notion de célérité est à prendre avec précaution : il convient de ne pas céder à la tentation du "tout rapide" : au même titre qu'il ne faut pas confondre vitesse et précipitation, rapidité de traitement n'est pas systématiquement synonyme de qualité de service. Encore faudrait-il assigner à chacun des objectifs réalisables !

- La principale trame de la transparence recherchée est celle des indicateurs ; elle est considérée comme un véritable levier de modernisation. À l'heure où la transparence s'affirme comme le principal moteur de la confiance et où les citoyens veulent pouvoir mesurer avec justesse la qualité des services rendus, un débat s'impose sur la validité des indicateurs de performance. Lui seul pourra écarter le soupçon d'instrumentalisation qui pèse sur ces outils de mesure et prévenir le risque d'une nouvelle fracture entre administrations et administrés. Or, aucun indicateur neuf ou innovant n'est proposé... Les remarques qui suivent cette citation s'extraient difficilement de la question financière, la référence à la LOLF¹ reprend de la vigueur. Et l'insistance portée à l'égard des méthodes managériales accentue l'incompréhension ; le décalage entre le titre du paragraphe et son contenu s'accroît : Le management est une nécessité car dans de nombreuses administrations, la culture du chiffre et du résultat n'est pas encore totalement admise. Le leitmotiv de la RGPP est réactivé à travers l'idée de performance dont on se demande s'il a un sens pour l'utilisateur... C'est donc l'agent, l'agent public, le fonctionnaire qui se trouve placé au cœur de la démarche lorsqu'est affirmée la nécessité d'impliquer davantage les agents de terrain dans la construction et la mise en œuvre des indicateurs. Et lorsqu'est proposée la mise en place d'un intéressement collectif

¹ Rapport d'information n°3165 sur la mise en œuvre de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson, Jean-Pierre Brard, 15 juin 2006.

dans la fonction publique

3.4 Fiabiliser la démarche dans l'organisation de l'Etat :

À l'aide d'indicateurs toujours indéfinis. En effet, les déterminer, les annoncer, les immobiliser ou les mobiliser paraît inefficace. Cette conscience de la variabilité des facteurs clefs d'une analyse de l'amélioration de la qualité des services publics contredit la proposition précédente de la transparence des indicateurs envers les usagers. De fait, un indicateur se modifie, se perfectionne voire se supprime lorsqu'il n'est plus pertinent ou qu'il conduit à ne plus focaliser l'action des services publics sur des priorités. Rien ne serait plus dangereux que de fixer pour plusieurs années un tableau de bord immuable : ce serait figer l'administration elle-même ! Ces pistes mènent donc toutes au constat de l'inanité d'une construction rapide d'indicateurs à partir des attentes des usagers et des suggestions des agents. Si outre ce procédé, la fixation d'objectifs pertinents c'est à dire atteignables et ambitieux, la mise en place de ces indicateurs dans l'ensemble des réseaux publics et, enfin, l'acceptation par tous de ces indicateurs comme un levier d'amélioration des services publics et un outil de management constituent une véritable feuille de route, bien des obstacles demeurent.

La première piste est de valoriser la prise en compte de l'utilisateur en renforçant le rôle du Médiateur. Cette formulation inviterait toutefois à reconsidérer le rôle assigné au Défenseur des droits... La deuxième piste est de garantir l'indépendance et la fiabilité des indicateurs. L'un des enjeux est d'éviter le soupçon de la manipulation des chiffres et des statistiques. L'indépendance des organismes devrait alors être clairement affichée, il n'en reste pas moins que prendre pour exemple les travaux de l'Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales, département de l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, n'est pas forcément des plus parlants, ce d'autant plus que leur base essentielle est composée des statistiques données par l'administration même si certains des indicateurs fournis (et inconnus) peuvent être puisés dans d'autres sacs à chiffres. La troisième piste n'en est pas une. Elle concerne la modernisation de l'Etat dans l'organisation gouvernementale. Si elle revient aux problématiques budgétaires, elle signifie également les difficultés relationnelles entre les institutions d'Etat et note combien le pouvoir de proposition dont pourraient disposer les autorités administratives indépendantes est d'effet limité. Faudrait-il croire que la vertu d'un rapport se limite à sa lecture immédiate et à son oubli par la suite ?

Réduire le nombre d'indicateurs spécifiques paraîtrait donc une entreprise vouée à

l'échec. Chaque administration, chacune dans son domaine, se fabrique ses indicateurs, en fonction desquels elle adopte ou non de nouvelles méthodes. Il semble nécessaire d'identifier les indicateurs communs (ou mutualisés) Sur lesquels l'administration doit s'engager.

Toutefois, à ce titre, aucune piste n'est proposée. Quelques indices montrent que la question de la 'qualité' n'est pas absente de la recherche d'indicateurs fiables pour assurer la culture du résultat, notamment lorsque la complexité des situations sociales doit être prise en considération. F. Cornut-Gentille se réfère alors au rapport du Médiateur de la République pour justifier les mises en garde : Le gain temporel apporté par les nouvelles technologies ne s'est pas traduit en amélioration de la qualité pour celles et ceux pour qui démarche administrative est synonyme de labyrinthe sans issue. Plusieurs thèmes se croisent mettant en jeu tous les acteurs d'une relation administrative de laquelle doit être extraite la fonction numérisée. Pour améliorer cette relation, sous l'empire de la RGPP¹ et de la LOLF, la solution d'une efficacité budgétaire ne pouvant constituer le dogme de la qualité du service public, la solution miracle n'est toujours pas trouvée : sans souplesse, sans écoute des attentes, sans implication des agents, sans conviction du management, rien ne sera possible².

4 La politique qualité

En préalable, une politique qualité n'est :

- Ni un document présentant la liste des engagements pris vis à vis des bénéficiaires,
- Ni un document d'intention présentant des principes généraux.

La politique qualité est un document qui pose un ensemble de principes et d'enjeux cohérents guidant l'action d'un ministère¹ pour concourir à l'objectif majeur : mieux prendre en compte les besoins et les attentes des citoyens. Elle définit le cadre de cohérence des axes et démarches d'amélioration du service à mettre en place en fonction.

Des différentes catégories de bénéficiaires, dans l'ensemble d'un ministère, tant au niveau des services centraux que des services déconcentrés. Elle engage au plus haut niveau les instances dirigeantes, stratégiques et opérationnelles, d'un ministère³.

¹Révision générale des politiques publiques.

² F. Cornut-Gentille, Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs, rapport au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, mars 2010.

³ Publications du ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État Services publics : s'engager sur la qualité du service, 2001 (site www.dusa.gouv.fr).

4.1 Une structure possible en quatre rubriques

La politique qualité pourrait s'organiser selon les quatre rubriques suivantes :

4.1.1 Le Ministère en face de ses bénéficiaires : les constats et les enjeux

Il s'agit de décrire :

- L'offre de service du Ministère dans sa relation avec ses bénéficiaires,
- Le degré de satisfaction des bénéficiaires et l'évolution de leurs attentes,
- L'évolution attendue ou probable des missions et de l'environnement du Ministère,
- La traduction de ces éléments sous forme d'enjeux. C'est le « pourquoi » de la politique et des démarches qualité. Cette partie pourrait comporter :
 - Un historique de la qualité et de la modernisation dans l'administration concernée, assorti d'un bilan,
 - Les raisons d'améliorer les services rendus aux bénéficiaires
 - Les liens avec la stratégie du ministère et ses évolutions prévues, avec ses missions prioritaires, avec le PPM,
 - L'identification des bénéficiaires
 - Les méthodes de management
 - Les points forts et missions prioritaires
 - L'image du Ministère

4.1.2 Les axes et orientations de la politique qualité

C'est dans cette partie, la plus politique de la démarche, que le ministère affiche sa volonté d'adapter son offre de service aux constats et aux enjeux.

Ces axes et orientations peuvent être de nature différente et comprendre :

- Des principes fondateurs de démarches qualité,
- Des thèmes obligatoires,
- Des valeurs du service public,
- Des grandes orientations stratégiques...

Quelques exemples d'axes et d'orientations dont l'intitulé est à préciser pour tenir compte des spécificités de chaque ministère :

- La clarification des missions et de l'offre de services du ministère,
- L'amélioration et la reconfiguration de l'offre de service du ministère,
- L'écoute des bénéficiaires et du personnel,
- L'amélioration des processus,

- La mesure et l'évaluation,
 - le management des hommes, l'association du personnel,
 - L'articulation du local et du national dans la dynamique et la mise en place
- De la démarche qualité,
- Les échéances pour formuler des engagements sur des services précis,

4.1.3 Les objectifs et priorités de la politique qualité

Il s'agit de montrer que les enjeux évoqués précédemment sont traduits en objectifs opérationnels, donnant au bénéficiaire des preuves de l'amélioration de la qualité des services rendus.

Ces objectifs permettront de rendre visible, pour l'ensemble des services, les prestations ou les types de bénéficiaires qu'il faut cibler en priorité pour élaborer des engagements de service.

Cette partie pourra préciser :

- Les objectifs de l'administration concernée en terme de type de démarche : quelles actions lancer en priorité pour améliorer la qualité des prestations : l'écoute des bénéficiaires ? La mesure ? L'identification des processus clés ?
- Les objectifs en terme de prestation : quelles sont les priorités d'amélioration ; par exemple, pour le ministère de l'équipement : permis de construire ? Prestations d'ingénierie publique ? Conception routière ?
- Les objectifs en termes de bénéficiaires : y a-t-il un type de bénéficiaire à privilégier en priorité ? Cela ne signifie pas, bien entendu, que les autres ne seront pas pris en compte, mais simplement que cette prise en compte se fera d'une façon différente dans le temps selon les types de bénéficiaires tout en respectant les principes d'équité et d'égalité.

La formulation des objectifs devrait se faire sous forme claire et mémorisable, et selon la logique de compréhension des bénéficiaires.

4.1.4 Le pilotage et dispositifs de la politique qualité :

Il s'agit de préciser l'ensemble des dispositifs d'appuis proposés pour mener la politique et les démarches qualité. C'est la rubrique des outils et des moyens. Cette partie pourrait comporter :

- Les principes et fonctions d'un pilotage global de la qualité,
- Les dispositifs d'appui,
- Les supports méthodologiques,
- Les ressources disponibles,

- Les réseaux d'échanges, de capitalisation et de valorisation des expériences,
- ...réseaux (directions, métiers...), voire au niveau de chaque service... Les initiatives locales en termes de démarches sont bien entendu également favorisées et peuvent parfois influencer sur les contenus de la politique. La politique qualité est d'abord un document de référence interne propre à un ministère. Toutefois, elle peut faire l'objet d'une communication publique, afin de manifester ainsi la volonté de ce ministère de s'engager dans une démarche visant à améliorer la qualité¹.

4.2 Les principes fondateurs d'une politique qualité :

Initier une politique qualité peut apparaître à certains comme une tâche immense et il est quelque fois difficile de savoir par où commencer pour la mettre en place. Ce qui s'impose, au demeurant, ce sont quelques points clés, quelques invariants qui structurent une politique qualité.

4.2.1 Clarifier l'offre de service

Les missions et les activités d'un ministère sont extrêmement nombreuses et variées. Mettre en place une politique qualité qui puisse se traduire par des engagements suppose que l'ensemble de ses missions et de ses prestations soit clairement identifié. Il faut ensuite identifier les différents bénéficiaires. A la différence d'entreprises privées spécialisées dans la production d'un bien ou d'un service, la multiplicité des activités d'un ministère, la complexité de l'environnement dans lequel il travaille, rendent plus difficile cette identification. Elle est cependant indispensable pour pouvoir conduire correctement les arbitrages et définir les caractéristiques de la qualité de ses prestations, au-delà des éléments constitutifs de la performance technique. Il peut être intéressant dans l'identification de l'offre de tenir compte du volume des prestations et de s'interroger s'il est utile de s'engager sur une prestation qui ne concernerait qu'un petit nombre de bénéficiaires. Cependant, la nature même du service public et l'attention qu'il se doit de porter, notamment, aux catégories défavorisées invite à pousser l'analyse en qualifiant les bénéficiaires.

Ce travail de clarification doit s'efforcer de tenir compte du regard des bénéficiaires, mais aussi des missions prioritaires de l'organisation. Sur ce dernier point, il est important que l'Etat puisse aussi afficher des principes d'action qui sont ceux de l'action publique.

¹ «*Le management de la qualité* », SPALANZANI Alain, CHEVALLIER René, DOUTRE Elisabeth PUG, 1998.

4.2.2 Écouter les bénéficiaires

Une fois identifiés, les bénéficiaires doivent être écoutés. Or l'écoute n'est pas chose facile. Elle nécessite beaucoup de considération pour l'autre, d'attention à ses préoccupations pour bien entendre et comprendre ce qu'il veut dire. Cela nécessite une implication personnelle plutôt qu'une médiatisation par un organisme externe. Cela suppose aussi la volonté de donner suite aux attentes mises en évidence.

Cette écoute peut prendre des formes variées : enquêtes, sondages, questionnaires distribués aux points d'accueil, observatoires... Certes, de tels dispositifs d'écoute existent déjà dans les administrations, mais ils sont en général assez lourds et plutôt quantitatifs (sondages, enquêtes, observatoires) et leurs résultats ne sont que rarement ou partiellement utilisés dans une logique opérationnelle d'amélioration de l'activité.

Pour permettre une véritable écoute du bénéficiaire au sein d'un service, il convient, sans doute, de privilégier les dispositifs d'écoute qualitatifs, moins coûteux, - par exemple par des entretiens de groupe avec des bénéficiaires, des questionnaires minute... - qui apportent des perceptions plus fines et plus compréhensibles des bénéficiaires et de leurs préoccupations.

Enfin, s'il y a de nombreux contacts entre les agents et les bénéficiaires, il convient de transformer ces contacts en écoute active et d'en capitaliser les résultats. L'écoute est un processus continu.

4.2.3 Relier la politique qualité aux missions prioritaires du ministère et de ses services

La politique qualité doit être en phase avec les missions du ministère et avec les politiques publiques qui déterminent ses choix. Il ne s'agit pas d'adopter une vision réductrice dans laquelle le client-bénéficiaire serait "roi", ses attentes devant à tout prix être satisfaites.

En effet, une administration est en rapport avec différentes catégories de bénéficiaires : des citoyens, des entreprises, des assujettis, des élus, d'autres administrations... Les attentes peuvent donc être multiples et partiellement contradictoires entre ces différents bénéficiaires et les missions de l'organisme. Il y a par conséquent des arbitrages à faire ; ces arbitrages sont orientés par les politiques publiques et doivent également intégrer les contraintes de l'organisme (notamment les contraintes de moyens).

4.2.4 Améliorer les processus

La qualité des services nécessite de décrire et d'améliorer les processus. Il s'agit

d'expliciter, de clarifier, de formaliser les activités, les étapes, les acteurs, les rôles et responsabilités. Cette démarche doit toutefois éviter de rigidifier le fonctionnement.

On s'aperçoit en effet aujourd'hui que trop souvent l'organisation du travail est implicite. Chacun est persuadé que l'autre sait. Chacun fait au mieux de ses connaissances et de ses références propres, mais sans toujours appréhender l'activité dans son contexte, les caractéristiques de la prestation finale, les attentes des bénéficiaires, les décisions stratégiques de l'organisme. Cette atomisation de l'activité est préjudiciable à la qualité finale qui suppose une bonne cohérence d'ensemble, des échanges à certaines étapes-clés, des points de contrôle... Elle ne permet pas non plus d'imbriquer différentes logiques de travail : faire, mesurer, rendre compte, communiquer...

L'amélioration des processus consiste :

- A cartographier" l'ensemble des processus d'une organisation,
- À clarifier les finalités et la raison d'être de chaque processus,
- À identifier les bénéficiaires du processus, et leurs attentes concernant les services fournis par ce processus,
- À choisir les processus dont l'amélioration ou l'optimisation est prioritaire, au regard des attentes, des dysfonctionnements, de la stratégie...,
- À identifier, avec les acteurs concernés, les différentes étapes du processus en faisant ressortir ce qui est important,
- À analyser, avec les acteurs concernés, les dysfonctionnements du processus,
- À mettre en œuvre les solutions retenues,
- À organiser le pilotage du processus et son amélioration permanente.

Les processus doivent donc être analysés en y intégrant l'objectif final : satisfaire le bénéficiaire tout en assurant la mission d'intérêt général. Ils doivent ensuite être maîtrisés, puis en permanence améliorés.

Il est ainsi nécessaire d'établir une cartographie des processus de travail pour identifier ceux qui concernent directement les prestations de service. Il s'agit de repérer les processus critiques qui sont en rapport avec une attente forte des bénéficiaires ou avec les orientations stratégiques du ministère.

Dans certains cas, il peut être intéressant de mettre le processus sous assurance qualité. Il s'agit alors de donner aux bénéficiaires du processus les garanties que tout est mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Parfois même il est possible de viser une certification selon les normes ISO. Cette démarche est particulièrement intéressante des services dont l'activité est soumise à la concurrence ou à des contrôles importants ou encore ressortit à une priorité

stratégique définie par le ministère. Perceptions plus fines et plus compréhensibles des bénéficiaires et de leurs préoccupations¹.

4.2.5 Mesurer la performance interne et la satisfaction des bénéficiaires

La mesure d'une politique qualité s'appuiera sur au moins deux axes :

- la mesure interne de la performance,
- la mesure de la satisfaction des bénéficiaires.

La mesure de la performance interne Le développement de la mesure, la mise en place d'indicateurs, permettent d'analyser l'efficacité des processus. C'est le moyen de repérer les points critiques et de les traiter, l'un après l'autre. Par exemple, des indicateurs de délais révèlent que dans 20% des cas les délais sont anormalement longs ; une recherche des causes profondes de ces retards permet de construire une solution durable pour fiabiliser les délais.

Le développement de l'autocontrôle peut être un moyen fiable pour que les personnels construisent et utilisent des indicateurs.

Attention toutefois aux indicateurs, aux standards, aux normes qui réduisent la capacité d'ajustement des agents aux bénéficiaires et leur désir de bien les servir...

Voici quelques points-clés pour élaborer un indicateur :

- Les indicateurs mesurent un écart par rapport à un objectif (situation satisfaisante),
- Les indicateurs sont simples ; ils tiennent en quelques mots et sont facilement compris, facilement mis en place,
- Les indicateurs sont représentatifs d'une attente des bénéficiaires,
- Les indicateurs sont facilement mesurables ; il faut éviter les comptages trop difficiles à réaliser ou les aspects trop subjectifs,
- Les indicateurs sont attribués à des personnes ou à des groupes qui ont la responsabilité de veiller à leur respect,
- Les indicateurs sont en nombre limité pour une personne ou un groupe ; à un moment donné leur vigilance doit s'exercer sur un nombre restreint de points,
- Les indicateurs sont choisis et suivis collectivement avec la participation des intéressés,
- Enfin, les indicateurs doivent évoluer au fil du temps pour s'adapter à l'évolution des attentes des bénéficiaires ou à des changements de l'environnement, interne ou externe.
- Exemples : temps passé en moyenne dans une file d'attente, nombre de déplacements nécessaire à l'accomplissement d'une démarche, nombre d'interlocuteurs pour obtenir une

¹ « La qualité » CRUCHANT Lucien PUF, 1999.

information...

Pour renseigner ces indicateurs, il est nécessaire de s'appuyer sur un système d'information clair et précis, responsabilisant ses acteurs. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication présentent des outils efficaces pour structurer et faire fonctionner de tels systèmes de collecte et de renseignement. Au-delà du recueil des attentes des bénéficiaires, (voir précédemment), il est important de mesurer leur satisfaction.

Pour ce faire, différents dispositifs peuvent être mis en place : Analyse des réclamations, baromètres de satisfaction, enquêtes, questionnaires "content/pas content"... L'ensemble de ces dispositifs doivent permettre de mesurer des critères très précis : délais, coûts, caractéristiques précises d'une prestation ou d'un service associé...¹

4.2.6 Associer les personnels et consolider le management

Le succès de la démarche qualité nécessite une forte implication des personnels : implication dans la relation avec le bénéficiaire, mais également participation à l'amélioration des processus critiques.

La démarche qualité s'appuie sur le fait que l'agent à son poste de travail est le mieux placé pour en détecter les dysfonctionnements et pour mettre en place des actions correctrices. A noter cependant que l'agent ne peut percevoir les dysfonctionnements que s'il connaît les objectifs qualitatifs à atteindre. Il est donc essentiel d'associer le personnel à la réflexion sur la qualité et sur les engagements. La modernisation de l'État doit venir autant d'en bas que d'en haut. Le rôle de la hiérarchie est de favoriser cette construction collective. La consultation des instances paritaires et des organisations représentatives du personnel est évidemment indispensable.

Il ne suffit pas d'afficher des intentions en matière de qualité pour les transformer en réalité ; chacun a son idée sur ce qu'il faut faire. Une réflexion collective est nécessaire pour parvenir à une définition du service voulu.

De plus, la qualité du service rendu suppose de bien clarifier les responsabilités ; savoir qui fait quoi et à qui s'adresser. La hiérarchie contribue à mettre en place les responsabilités, les interfaces et les modalités d'évaluation. Mais le management a aussi un rôle d'entraînement par son comportement. Il s'agit de favoriser une évolution culturelle en focalisant l'attention sur le bénéficiaire. Le développement de l'écoute des bénéficiaires ne peut se produire que par les comportements de la hiérarchie dont l'exemplarité peut jouer sur

¹ Bernard et Danièle Averous, Mesurer et manager la qualité de service, INSEP, 2004.

plusieurs niveaux :

- Participer personnellement à l'écoute des bénéficiaires, à la prise en compte des attentes, à l'identification des points critiques pour consolider les processus,
- Dialoguer avec les agents sur le thème de la qualité et des engagements ainsi que sur les conditions de réussite,
- Apporter un soutien pour faire réussir la démarche qualité et les engagements,
- Être à l'écoute du personnel et respecter les engagements pris envers lui, de la même façon que l'on demande à ce personnel d'écouter les bénéficiaires et de respecter des engagements envers ces derniers.

De façon générale, les dirigeants doivent s'engager en faveur de la qualité et soutenir les démarches. Le management de proximité, l'encadrement intermédiaire doit être exemplaire dans la conduite des démarches et le respect des principes fondateurs de la qualité. Il est également nécessaire d'impulser, de favoriser le recueil et les échanges d'expériences. La Capitalisation, la transposition et l'adaptation des expériences même variées menées dans les services est un facteur important de progrès.

4.2.7 Piloter la qualité

Un pilotage fort et crédible est une condition de réussite d'une démarche qualité. Ce pilotage est à structurer dès le début. Sans stratégie explicite et pertinente, le pilotage risque d'être inefficace. De même, les instances de pilotage doivent disposer des moyens suffisants et adaptés. Enfin, le pilotage doit être reconnu, permanent et ancré dans le fonctionnement des services. Il doit assurer de façon souple la mise en cohérence, dans l'organisation, de l'ensemble des actions d'amélioration du service. Le pilotage permet aussi de mettre en place toutes les actions pour déployer la démarche ; ces actions peuvent être opérationnelles ou en appui au déploiement. Par exemple :

Actions opérationnelles :

- Écoute des bénéficiaires,
- Écoute du personnel, démarche participative pour définir ce qu'il convient de faire,
- Consultation des organisations syndicales et autres organes paritaires,
- Amélioration des processus,
- Sensibilisation et implication du management...

Actions d'accompagnement et d'appui :

- Communication interne pour expliquer le projet, diffusion d'informations,
- Communication sur les résultats obtenus,

- Mise en place de formation/action pour les opérationnels, formation de personnes ressources, véritables consultants internes,
- Démultiplication des principes de la démarche par l'intermédiaire des réseaux de l'organisation (nombreux dans les administrations),
- Évaluation régulière des démarches,
- Élaboration et diffusion de supports et d'outils d'aide à la démarche...

Le pilotage peut s'organiser à différents niveaux : Pilotage de la politique qualité, au niveau du ministère,

Pilotage de démarches qualité, au niveau d'un service,

Pilotage de démarche qualité sectorielle (métier notamment), au niveau de la Direction concernée¹...

4.2.8 Rendre en compte la durée

La mise en place d'une démarche qualité s'inscrit dans une logique de changement. Changement des comportements (écoute des bénéficiaires, management,...) et changement dans l'organisation (modification des processus...). Ceci nécessite du temps et ne peut se décréter. Ceci requiert également un engagement fort et pérenne de la direction. Il faut donc disposer de temps pour se préparer, pour expliquer les finalités de la démarche, pour encourager le changement et pour consolider les améliorations obtenues. Ces démarches s'inscrivent donc dans la durée. Mais il peut être utile de marquer des jalons qui montrent une progression. Ne pas oublier que des résultats rapidement visibles et encourageants sont nécessaires pour alimenter les efforts sur la durée.

4.2.9 Développer une dynamique positive

Il faut tenter d'inscrire la démarche dans une logique gagnant/gagnant, pour tous les acteurs concernés. Tout d'abord pour les bénéficiaires des prestations de service. Mais le jeu est gagnant en termes d'efficacité et d'image pour l'administration qui lance la démarche avec succès. Il l'est aussi pour l'ensemble de la collectivité.

Pour réussir, le personnel doit également trouver un intérêt à la démarche. C'est une des conditions de sa mobilisation. Il peut espérer les bénéfices suivants :

- Faire de la relation avec le bénéficiaire un moment agréable avec de la considération mutuelle,
- Réduire ou éliminer les sources de tension dans ces relations,

¹ Piloter la qualité, 2000 (site www.dusa.gouv.fr).

- Supprimer des dysfonctionnements internes qui sont des sources de difficultés et de perte de temps,
- Améliorer les relations de travail au sein du service par un fonctionnement maîtrisé,
- Valoriser les personnels par la satisfaction des bénéficiaires,
- Faire mieux reconnaître la qualité de son travail.

chapitre III Le cas pratique

A La direction des domaines de la Wilaya de TIZI OUZOU

Introduction

L'Etat à l'instar des collectivités publiques possède des biens immobiliers qui forment le domaine de l'Etat et qui se divise en deux masses : le domaine public et le domaine privé.

La gestion des biens formant le domaine public de l'Etat est confiée à des services ou organismes affectataires ; les biens relevant du domaine privé de l'Etat sont gérés par l'Administration des Domaines.

L'Administration Domaniale et Foncière joue un rôle majeur sur le plan socio-économique dans notre pays du fait qu'elle agit en tant qu'expert et notaire de l'Etat en matière d'opérations foncières et immobilières. Elle a pour missions essentielles :

- d'organiser la gestion des patrimoines publics et de veiller à toute atteinte physique ou juridique aux biens de l'Etat ;
- de contrôler les conditions de fond et de forme des documents portant sur la propriété immobilière publique ou privée et sur les autres droits réels immobiliers.

1 Législation et réglementation domaniales :

1.1 Décret

1.1.1 Décret exécutif n°91-65 du 02 Mars 1991

Portant organisation des services extérieurs des domaines et de la conservation fonciers.
Le chef du Gouvernement Sur le rapport du Ministre de l'économie.

Vu la constitution, notamment ses articles 81 et 116 ;

Vu la loi n°90-08 du 07 Avril 1990 relative à la commune ;

Vu la loi n° 90-09 du 07 Avril 1990 relative à la Wilaya ;

Vu de la loi n °90-30 du 01 Décembre 1990 portant loi domaniale ;

Vu l'ordonnance n° 75-74 du 12 Novembre 1975 portant établissement du cadastre général et institution du livre foncier ;

Vu le décret n° 76-63 du 25 Mars 1976, modifier, relatif à l'institution du livre foncier ;

Vu le décret n° 87-212 du 29 Septembre 1987 déterminant les modalités et de coordination des activités des structures locales de l'administration des finances, ainsi que celles de leur regroupement au niveau de la Wilaya ;

Vu le décret n°88-212 du 31 Octobre 1988 fixant les conditions d'accès et de classification des postes supérieurs des structures locales du Ministère des finances ;

Vu le décret n°90-189 du 23 Juin 1990 fixant les attributions du Ministre de l'économie ;

Vu le décret exécutif n°90-190 di 23 Juin 1990 portant organisation de l'administration centrale du Ministre de l'économie notamment son article 12.

1.1.2 Décret administrative

- le présent décret a pour Object de fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière ;
- les services extérieurs des domaines et de la conservation foncière révèlent de la direction générale de domaine national.

Ils comprennent :

Au niveau de la Wilaya :

- une direction des domaines de la Wilaya ;
- une direction de la conservation foncière de la Wilaya.

Les activités de ces directions sont coordonnées au niveau de la région par un inspecteur régional des domaines et de conservation foncière.

Au niveau intercommunal :

- une inspection des domaines ;
- une conservation foncière.

1.1.3 La coordination régionale

- l'inspecteur régional des domaines de la conservation foncière anime, impulse, Gordon, contrôle et évalue les activités de service des domaines et de la conservation foncière relevant de sa compétence territoriale.

À ce titre, il est chargé notamment :

- de veiller au respect de texte législatif et réglementaire régissant les activités domaniales et de conservation financière.
 - de faire toute proposition d'adaptation de la législation domaniale et de réglementation régissant le fonctionnement de la publicité foncière.
 - de participer aux actions de formation, de perfectionnement et de recyclage des personnels.
 - de diligenter, à la requête de l'autorité hiérarchique, toutes enquêtes particulières.
 - de mettre en œuvre les programmes de contrôle et d'inspection des services établis en relation avec l'administration centrale.
 - d'évaluer les besoins des services de manioc et de la conservation foncière de la région en moyens humains, matériel, technique et financière et de répartir, de façon optimale, les moyens affectés.
 - d'analyser et d'évaluer virgule périodiquement, l'activité du service des domaines et de la conservation foncière de la région, d'en dresser synthèse et de proposer toutes mesures de nature à améliorer les résultats de leurs actions.
- l'inspecteur régional des domaines et de la conservation foncière et nommé par décret exécutif, sur proposition du Ministère chargé des Finances.

Il est mis fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

- la fonction d'inspecteur régionale des domaines et de la conservation foncière et une fonction supérieur de l'État, classer et rémunérer dans les mêmes conditions de celles de directeur d'administration centrale du ministère.

- pour l'exercice de ses missions, l'inspecteur régional des domaines et de la conservation foncière est assisté, selon l'importance des régions, de 2 ou 3 inspecteurs régionaux adjoints. Il dispose également d'une brigade technique.
- les crédits et moyens nécessaires à l'exercice des activités de l'inspecteur régional et des personnels qui lui sont rattachés, sont assurés et pris en charge sur le budget de l'administration centrale affecté à la direction générale du domaine national.

1.1.4 L'organisation au niveau de la Wilaya

- la direction des domaines de la wilaya est chargée :
 - d'organiser la mise en œuvre des opérations relatives à l'inventaire, à la protection et à la gestion des biens domaniaux :
 - de procéder à la rédaction des actes relatifs aux opérations immobilières domaniales et à la conservation des minutes y afférentes.
 - d'assurer la gestion des biens et successions vacantes ou en déshérence et des séquestres.
 - d'organiser et de mettre en œuvre des opérations d'évaluation immobilières, mobilière et du commerce portant sur les biens domaniaux ou sur ce, dans l'acquisition et la prise à bail sont pourtant les administrations publiques de l'État.
 - de procéder à l'étude des opérations de ventes immobilières et de fonds de commerce, au niveau de suivre l'évolution, et d'en dresser rapports et analyse technique.
 - d'instruire les requêtes relatives aux opérations domaniales et de suivre les affaires contentieuses devant les cours et tribunaux.
 - de veiller au fonctionnement régulier des inspections des domaines de sa wilaya.
 - d'analyser périodiquement l'activité de ses services, d'en dresser et synthèse et d'en faire communiquer aux autorités hiérarchiques.
 - d'assurer la gestion des crédits qui lui sont délégués des personnels des services extérieurs des domaines de la conservation foncière exerçant dans la wilaya.

- la direction des domaines de la wilaya comprend 2 à 4 services.

Chaque service peut, selon l'importance des tâches assurées, comprendre 2 à 4 bureaux.

- la direction de la conservation foncière de wilaya est chargée :
 - d'organiser la mise en œuvre des opérations relatives à l'institution du livre foncier et à sa tenue à jour.
 - de veiller à l'organisation du cadre d'intervention des opérations de publicité foncière.

- de suivre les affaires contentieuses se rapportant à la publicité foncière et portées devant les institutions judiciaires.

_ De veiller au fonctionnement régulier des conservations foncières.

- Tania lycée périodiquement l'activité de ses services, d'en dresser synthèse et d'en faire communication aux autorités hiérarchiques.

De faire assurer la conservation et la sécurité des actes plans et tous documents déposés dans les conservations foncières.

- le directeur des domaines de wilaya est le directeur de la conservation foncière de wilaya sont régies par des décrets exécutif sur proposition du Ministère chargé des Finances. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes.
- les fonctions de directeur des domaines de wilaya et de directeur de la conservation foncière de wilaya sont des fonctions supérieures de l'État classées et rémunérées dans les mêmes conditions qui et responsable des services extérieurs de l'État au niveau de la wilaya.
- la direction de la conservation foncière de wilaya comprend 2 service. Chaque service peut, selon l'importance des tâches assurées, comprendre 2 ou 3 bureaux.
- les dispositions des articles 9 et 13 sont mises en œuvre par arrêté du ministère chargé des finances

1.1.5 L'organisation au niveau Intercommunal

- l'inspection des domaines est chargée :

-de l'assiette et du recouvrement de tous produits est revenus domaniaux.

-de la préparation et de la réalisation des ventes immobilières.

-de la préparation des actes portant sur la gestion et la mise en produit des immeubles de manioc.

-des travaux d'évaluation immobilière, mobilières et de fonds de commerce portant sur les biens domaniaux ou sur ce dans l'acquisition et la prise à bail sont poursuivis par les administrations publiques de l'État.

- de la reconnaissance des immeubles domaniaux dans le cadre de l'institution et de la tenue de l'inventaire général.

- de la tenue à jour des sommiers de consistance des biens domaniaux.

- La conservation foncière est chargée :

-de l'accomplissement de la formalité de publicité foncière à donner aux actes remplissant des conditions de forme et de fond exigées par les lois et règlements en vigueur.

- de la constitution et de la tenue du livre foncier.
- de l'annotation des livrets foncier, des droits réels et charges Fonciers constitué sur les immeubles soumis à immatriculation foncière et de toutes les formalités subséquente à cette immatriculation.
- de la conservation des actes, plan et tout document relatif aux opérations de publicité foncière et immatriculation du livret foncier.
- de la communication au public des renseignements contenu en ses archives.
- du recouvrement des droits et taxes afférent à la publicité foncière et à délivrance des renseignements.

- l'organisation interne en section et les conditions de fonctionnement de l'inspection des domaines et de la conservation foncière sans préciser pas arrêté du ministre chargé des finances.

1.1.6 Dispositions communes

- l'implantation est le ressort territorial de l'inspection régionale des domaines et de la conservation foncière, des inspections des domaines et de conservation foncière sont fixées par arrêté du Ministre chargé des Finances.
- les conditions d'accès, la classification et la procédure de nomination aux postes supérieurs l'inspecteur régional adjoint ainsi qu'à ceux des structures composant la direction de wilaya, les inspections des domaines et de conservation foncière prévu par le présent décret, sont fixés conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

Toutefois, en attendant l'intervention du dispositif prévu à l'alinéa ci-dessus, les postes supérieurs de chef de bureau, de conservateur foncier et de chef d'inspection des domaines demeurent régis par les dispositions du décret n88-212 du 31 octobre 1988 susvisé.

1.1.7 Dispositions finales

- toutes dispositions contraires au présent décret sont abrogées.
- le présent décret sera publié au journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire.

1.2 Les Arrêtés :

ARRÊTE DU 04 JUIN 1991 DÉTERMINANT LES SERVICES ET LES BUREAUX DES DIRECTIONS DES DOMAINES ET DES DIRECTIONS DE LA CONSERVATION FONCIERE DE WILAYA

Le Ministre de l'Economie :

Vu le décret exécutif n 90-189 du 23 juin 1990, fixant les attributions du Ministre de l'Economie;

Vu le décret exécutif n 90-190 du 23 juin 1990, portant organisation de l'administration centrale du Ministre de l'Economie son article 12;

Vu le décret exécutif n 91-65 du 02 Mars 1991, portant organisation des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière et notamment son article 14

ARRETES :

En application des dispositions de l'article 14 du décret exécutif n° 91-65 du 02 Mars 1991 susvisé, le présent arrêté a pour objet de déterminer les services et les bureaux composant les directions des domaines et les directions de la conservation foncière de wilaya.

LES DIRECTIONS DES DOMAINES DES WILAYAS

Dans les wilayas d'Alger, Oran, Constantine, Annaba, Tizi-Ouzou, Sétif, Blida, Tiaret, Chlef, Mostaganem, Guelma, Sidi Bel-Abbés, Batna, Relizane, Ouargla, Tébessa, Skikda, Béchar, Tlemcen, Bejaïa, Boumerdès, Tipaza, Bouira, Saïda, Mascara, Médéa, et Ain Témouchent, la direction des domaines comprend, sous l'autorité du directeur des domaines de wilaya :

- le service des affaires générales et des moyens.
- le service des opérations domaniales.
- le service des expertises et des évaluations domaniales.

- Le service des affaires générales et des moyens comporte :

- le bureau des personnels et du perfectionnement.
- le bureau des opérations budgétaires et des moyens.
- le bureau du traitement de l'information, de la documentation et des archives.
- le bureau des vérifications.

- Le service des opérations domaniales comporte :
 - le bureau de la gestion domaniale et du suivi les recouvrements.
 - le bureau du tableau général des immeubles du domaine national.
 - le bureau des actes administratifs et du contentieux.

- Le service des expertises et des évaluations domaniales comporte :
 - le bureau des évaluations domaniales.
 - le bureau des études et de la synthèse.

Dans les wilayas d'Adrar, kenchrla, Illizi, Djelfa, Nàama, Tissemsilt, M'sila, El Bayadh, Tindouf, El Oued, Souq Ahras, Ghardaïa, Tamanrasset, Jijel, Laghouat, Biskra, El Taref, Mila, Bordj-Bou-Arrèridj, Oum-El-Bouaqi, Ain Defla, la direction des domaines comprend sous l'autorité du directeur des domaines de wilaya.

- Le service des affaires générales et des moyens.
- Le service des opérations et des expertises domaniales.

- le service des affaires générales et des moyens comporte :
 - le bureau des personnels du perfectionnement.
 - le bureau des opérations budgétaires et des moyens.
 - le bureau de traitement de l'information, la documentation et des archives.

- le service des opérations et des expertises domaniales comporte :
 - le bureau de la gestion domaniale et du tableau général des immeubles du domaine national.
 - le bureau des expertises et des évaluations domaniales.
 - le bureau des vérifications.

2 L'organisation initiale (classique) direction des domaines de la willaya TIZI-OUZOU

Le patrimoine est un ensemble de biens qu'une personne possède. Toute personne a un patrimoine. L'État qui est une personne morale a un patrimoine qui constitue son domaine.

2.1 La direction générale du domaine national :

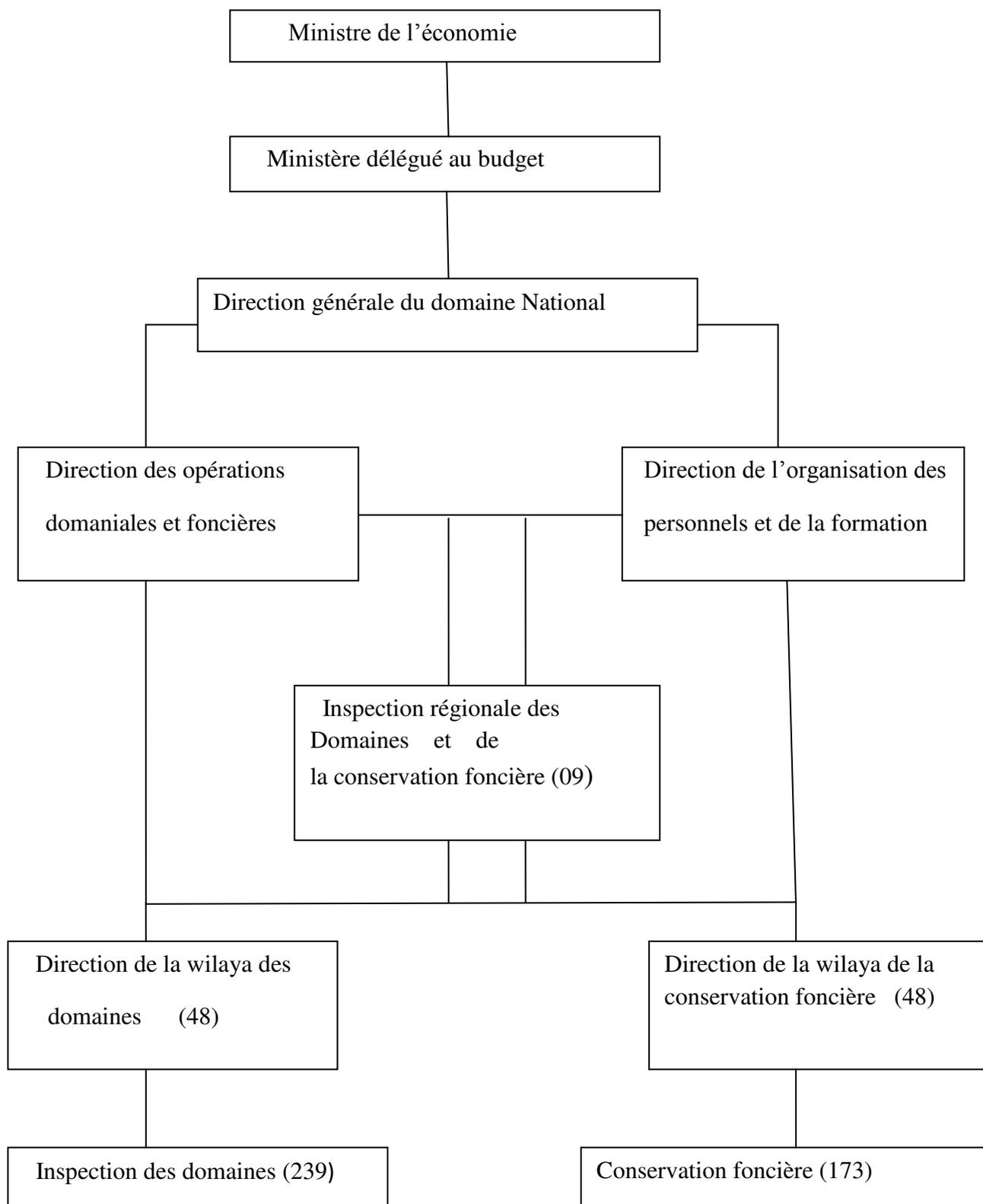
Anciennement administration des affaires domaniales et foncières, service public à caractère administratif est chargé au sein du ministère de l'économie dont elle relève de la gestion des biens domaniaux (actuellement, ministère des finances).

La gestion des biens domaniaux que ce service assure seul, ou de concours avec d'autres services publics de l'État concerne dans un premier chef l'ensemble des biens composant le domaine de l'État qu'il soit privé ou public, mobilier ou immobilier.

2.1.1 L'organigramme de la direction générale du domaine national

Il est décrit dans le Schéma n°2

Schéma 2 : organigramme de la direction générale du domaine national



Source : notre enquête a la direction des domaines

2.2 La direction des opérations domaniales (classique) de la wilaya TIZI-OUZOU

Le fonctionnement domanial déroule selon la loi domaniale : « La loi N° 90-30 di 01 décembre 1990 modifiée et complétée par la loi N° 08-14 du 20 juillet 2008 »

Les domaines se forment par les moyens de droit ou par le fait de la nature. Les moyens de droit sont la détermination de la loi et les actes juridiques qui font entrer un bien dans les domaines national et dans les conditions prévues par le présent titre. L'acquisition par acte juridique de biens devront être incorporés dans le domaine national résulte, dans le cadre des lois et règlements en vigueur :

- de modes d'acquisition de droit commun : contrat, libéralité, échange, prescription, accession ;
- ou de procédés exorbitants du droit commun: expropriation, droit de préemption.

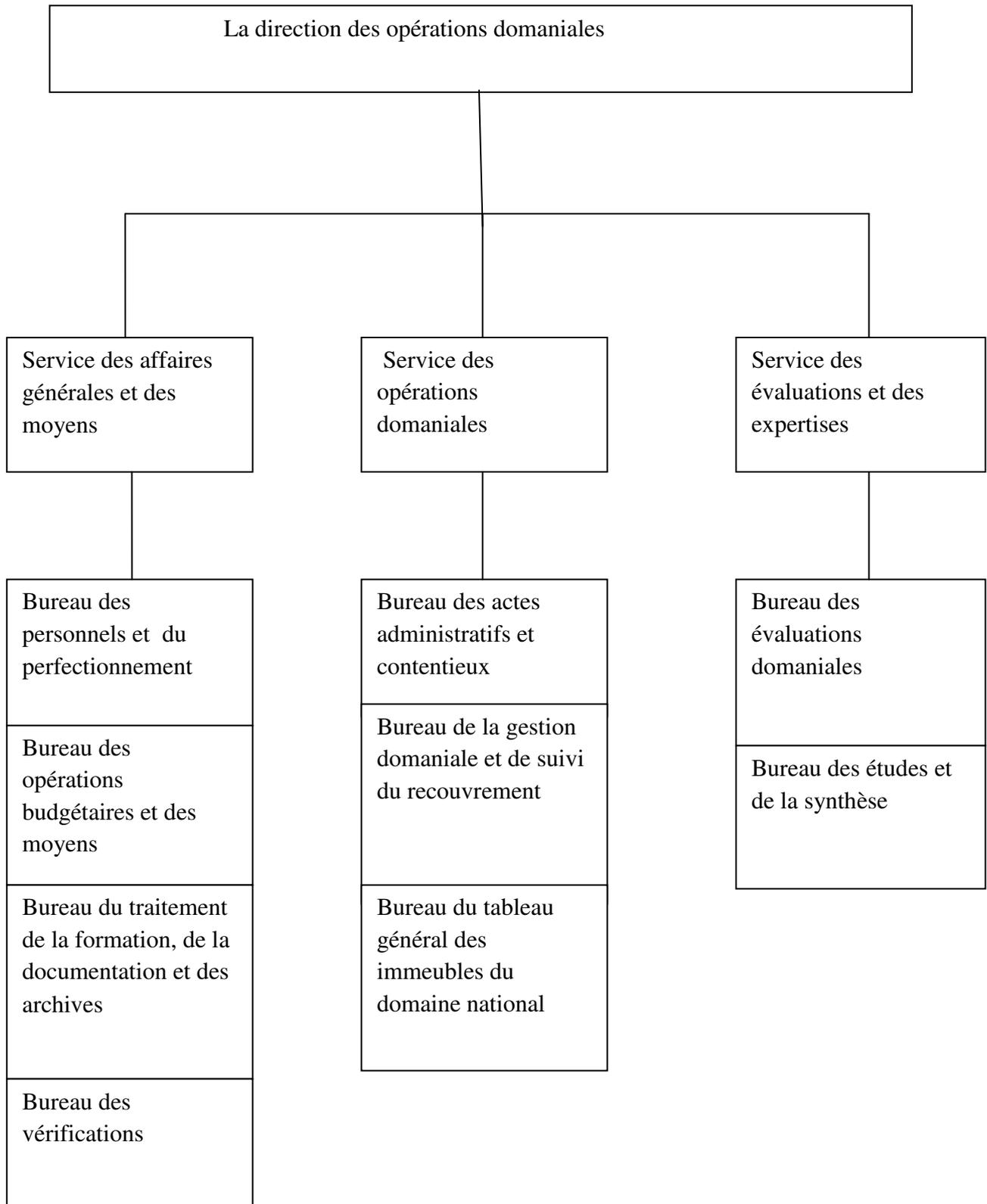
2.2.1 Les missions la direction des domaines de la wilaya TIZI-OUZOU

La direction des domaines de la wilaya TIZI-OUZOU est chargée :

- D'organiser la mise en œuvre des opérations relatives à l'inventaire, à la protection et à la gestion des biens domaniaux.
- De procéder à la rédaction des actes relatifs aux opérations immobilières domaniales et à la conservation des minutes y afférentes.
- D'assure la gestion des biens et successions vacantes ou en déshérence et des séquestres.
- D'organiser et de mettre en œuvre les opérations d'évaluation immobilières, mobilières et de fonds de commerce portant sur les biens domaniaux ou sur ceux, dont l'acquisition et la prise à bail sont poursuivies par les administrations publiques de l'état.
- De procéder à l'étude des opérations de ventes immobilières et fonds de commerce, au niveau local, d'en suivre l'évolution, et d'en dresser rapports et analyses techniques
- D'instruire les requêtes relatives aux opérations domaniales et de suivre les affaires contentieuses portées devant les cours et tribunaux
- De veiller au fonctionnement régulier des inspections des domaines de sa wilaya
- D'analyser périodiquement l'activité de ces services, d'en dresser synthèse et d'en faire communication aux autorités hiérarchiques
- D'assurer la gestion des crédits qui lui sont délégués et des personnels des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière exerçant dans la wilaya.

2.2.2 L'organigramme de la direction des domaniales (classique)

Schéma 3 : organigramme de la direction des domaines (ancien)



Source : notre enquête a la direction des domaines

2.2.3 Fonctionnement de la direction des opérations domaniales (classique) :

Elle comporte 3 services et chaque service comporte des bureaux.

- **Service des affaires générales et des moyens :**

Ce service qui est organisé en quatre bureaux, a pour attribution d'assurer la gestion des crédits qui lui sont délégués et des personnels des services extérieurs des domaines et de conservation foncière dans la wilaya et de veiller au bon fonctionnement des inspections des domaines en dépend.

- **Bureau des personnels et du perfectionnement :**

Qui est chargé :

- De participer aux actions de formation, de perfectionnement et du recyclage des personnels.
- De la gestion de toutes les opérations relatives à la situation administrative des personnels des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière exerçant dans la wilaya.
- De tenir à jour les fichiers et tableaux des effectifs des personnels gérés.
- D'établir pour chaque exercice, les prévisions de postes indispensables au bon fonctionnement des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière de la wilaya.

- **Bureau des opérations budgétaires et des moyens :**

Qui est chargé :

- D'évaluer les besoins des services domaniaux et de la conservation foncière de wilaya, en moyen matériels, techniques et financiers et de répartir de façon optimale les moyens affectés.
- De la préparation et de la notification des éléments servant à l'élaboration de budget de la direction des domaines et de la direction de la conservation foncière de wilaya.
- De procéder aux engagements des dépenses sur les crédits qui lui sont délégués au titre de la gestion des opérations d'équipement et de fonctionnement des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière de wilaya.
- De tenir la comptabilité des engagements, des mandatements et des paiements effectués sur les crédits.
- De préparer et d'établir les marchés concernant les services extérieurs des domaines de la conservation foncière de wilaya.

- **Bureau du traitement de l'information, de la documentation et des archives :** qui est chargé :

- De recueillir et d'exploiter l'ensemble des données statistiques concernant le secteur
- De l'établissement des situations d'ordre statistiques.
- De dresser la synthèse et de proposer les mesures adéquates.
- De collecter toute information nécessaire à la préparation des bilans et synthèses.
- De constituer et d'organiser le fonds documentaire de la direction des domaines.
- De préparer et de servir de liaison avec les services concernés les opérations de classement et d'expédition des documents destinés aux archives.

- **Bureau des vérifications :**

Qui est chargé :

- De mettre en œuvre les programmes de contrôle et d'inspection des services établis en relation avec l'inspection régionale.
- De procéder au contrôle de la régularité des opérations comptables inhérente au recouvrement des produits domaniaux.
- De procéder aux opérations de contrôle et des évaluations et expertises domaniales.
- De s'assurer de la régularité des ventes domaniales.
- De vérifier la régularité et l'exactitude des mentions et écritures portées sur les documents et registres comptables, les sommiers de consistances et autres états relatifs à l'inventaire mobilier et immobilier.
- De rendre compte au directeur des domaines des résultats de ses investigations.

• **Service des opérations domaniales :**

Ce service organisé en trois bureaux a pour attribution :

- D'organiser la mise en œuvre des opérations relatives à l'inventaire, à la protection et à la gestion des biens domaniaux.
- D'assurer la gestion des biens et successions vacants ou en déshérence et des séquestres.

- **Bureau des actes administratifs et du contentieux :**

L'administration chargée des domaines est considéré comme notaire de l'État, elle est seule habilitée à passer les actes constatant les acquisitions du droit immobilier ou de fonds de commerce effectués par les services publics de l'État ou les établissements publics nationaux ou les entreprises nationales et des particuliers et il est chargé :

- d'instruire les requêtes relative aux opérations domaniales formulées par les particuliers ;
- d'instruire le cas échéant les recours administratifs relevant de sa compétence territoriales;
- d'instruire et de suivre des affaires contentieuses porté es devant les cours et tribunaux;
- de procéder à l'exploitation statistique des opérations évaluation immobilière réaliser un niveau local, s'en dresser bilan et d'en faire communication à la structure concernée.

- **Bureau des vérifications** : est chargé

- de mettre en œuvre les programmes de contrôle inscription des services établis en relation avec l'inspection régionale

-de procéder au contrôle de la régularité des opérations comptables inhérente recouvrement des produits domaniaux.

- **Bureau des expertises et évaluations domaniales** : est chargé

- d'organiser et mettre en œuvre des opérations dévaluation immobilière virgule mobilière et de fonds de commerce pourtant sur les biens domaniaux ou sur ce dont l'acquisition et la prise à bail son poursuivi par l'administration publique ;
- de la participation à la procédure d'expropriation pourquoi d'utilité publique ;
- de la délivrance de l'avis préalable virgule en matière d'opérations immobilières réalisées par les services publics;
- du contrôles des opérations d'évaluation ;
- de procéder à l'étude des opérations de ventes immobilières et de fonds du commerce, au niveau local, dans suivre dévolution et d'en dresser rapports et analyses techniques;
- de la tenue du fichier local des évaluations et expertises ;
- de procéder à l'exploitation statistiques des opérations d'évaluation immobilière réalisé au niveau local d'en dresser bilan et d'enfer communication à la structure centrale.

- **Services des expertises et des évaluations domaniales** :

Il est organisé en deux bureaux ce service est chargé :

- d'organiser de mettre en œuvre les opérations d'évaluation immobilière, mobilières et de fonds de commerce portant sur les bien domaniaux ou sur ce dans l'acquisition et la prise à bail sont poursuivis par les administrations publiques de l'État ;

- de procéder à l'étude des opérations de vente immobilière et de fonds de commerce, au niveau local d'en suivre l'évolution et dans dressés rapports et analyses techniques.

- **Bureau des évaluations domaniales** : est chargé

-d'organiser et de mettre en œuvre les opérations d'évaluation immobilière, mobilière et de fonds de commerce portant sur les biens domaniaux ou sur ceux dans l'acquisition a la prise à bail sont poursuivis par les administrations publiques de l'État;

- de la participation à la procédure d'expropriation pour cause d'unité publique;

-de la délivrance de l'avis préalable, en matière d'opération immobilière réalisé par les services et organismes publics;

- du contrôle des opérations d'évaluation.

- **Bureau des études de la synthèse** : est chargé

- de procéder à l'étude des opérations de vente immobilière et de fonds de commerce, au niveau local, d'en suivre l'évolution et d'en dresser rapports et analyses techniques ;

La tenue du fichier local des évaluations expertise ;

- le procédé à l'exploitation statistique des opérations d'évaluation immobilière, réalisé au niveau local, d'en dresser bilan et de faire communication à la structure concernée.

3 Réorganisation et redéploiement de la direction des domaines

La Direction Générale du Domaine National a engagé un programme ambitieux de modernisation et de réforme de ses structures à travers une démarche stratégique découlant du plan d'action du Gouvernement et visant, essentiellement, à restituer à la domanialité et au foncier leur rôle éminemment économique.

Ce programme de modernisation qui est soutenu par les pouvoirs publics comporte, également, une démarche de développement de la communication de la Direction Générale du Domaine National en direction de ses partenaires traditionnels (notaires, géomètres experts fonciers) mais aussi de ses usagers (services publics, établissements et entreprises publics, citoyens, etc...) ayant pour objectif principal l'amélioration de ses prestations de service public.

Arrêté N°433 du 27 janvier 2018 déterminant les tâches des services et des bureaux des directions des domaines et de direction de la conservation foncière de la wilaya.

Le Ministère des Finances,

- Vu le décret exécutif n° 91-65 du 2 mars 1991, modifier et compléter, portant organisation des services extérieurs des domaines et de la conservation foncière ;
- Vu le décret exécutif n°95-54 du 15 ramadan 1415 correspondant en 15 février 1995 fixant les attributions du ministère des Finances ;
- Vu l'arrêté ministériel du 9 jomada El Oula 1437 correspondant au 18 février 2016 désignant la direction des domaines « centre de la wilaya » elle est direction des domaines « Est de la wilaya » , aimer direction de domaine « Ouest de la wilaya » FX on le ressort territorial ;
- Vu l'arrêté du 20 Ramadane 1438 correspondant au 15 juin 2017 portant délégation de signature au directeur général du domaine national ;
- Vu ville arrêté interministériel du 3 chaouel 1438 correspondant au 27 juin 2017 déterminant des services et les bureaux de direction des domaines et des directions de la conservation foncière de wilaya, notamment son article 11.

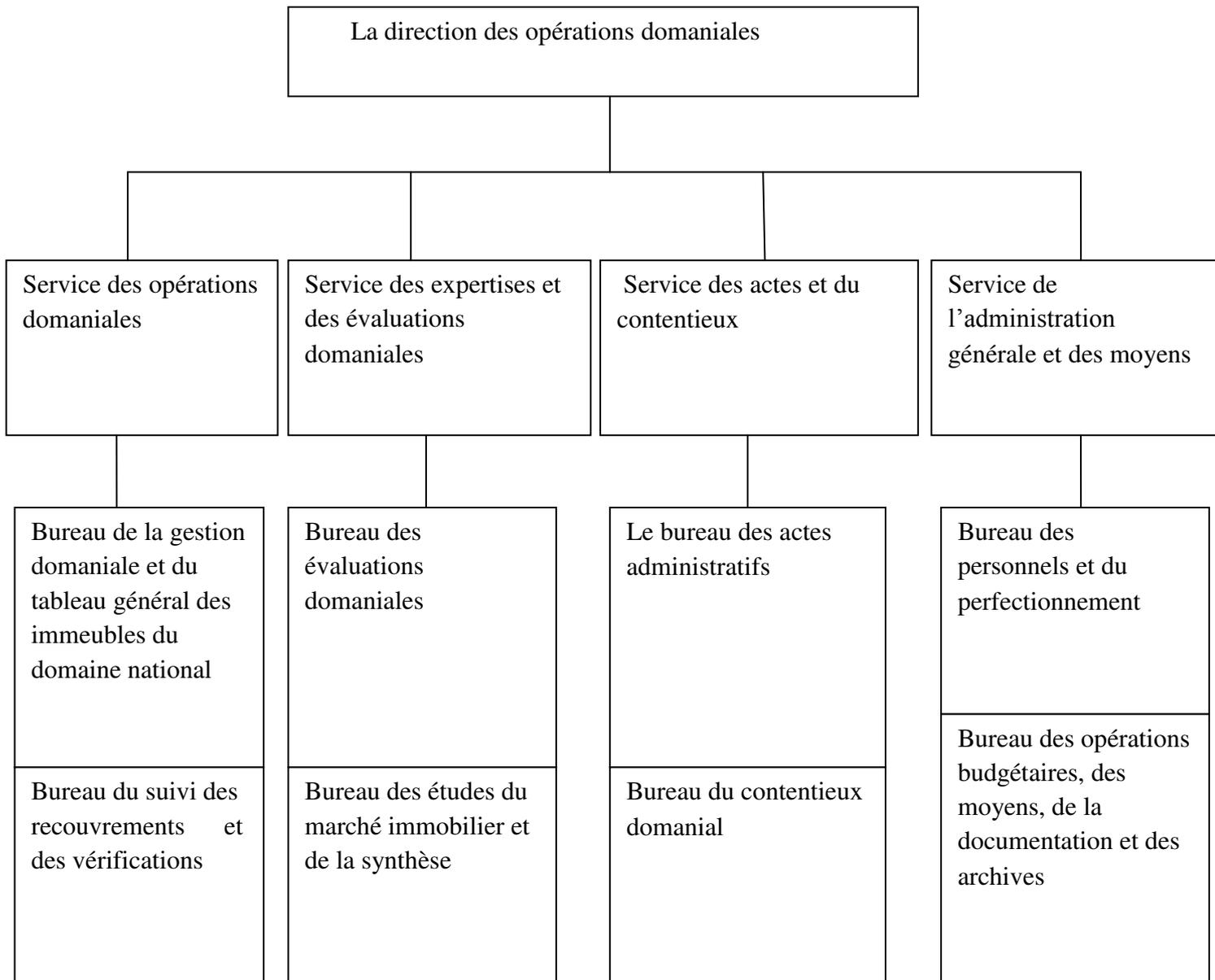
Arrêtent :

En application des dispositions de l'article 11 de l'arrêté interministériel du 3 Chaoual 1438 correspondant au 27 juin 2017 supervisée, le présent arrêté a pour objet de déterminer les tâches des services et des bureaux des direction des domaines direction de la conservation foncière au niveau de wilayas.

Les services et les bureaux des directions des domaines.

3.1 L'organigramme de la direction des domaines après réorganisation

Schéma 4 : nouvel organigramme de la direction des domaines



Source : notre enquête a la direction des domaines

3.2 Le fonctionnement de la direction des domaines après réorganisation

En application des dispositions de l'article 11 de l'arrêté interministériel du 3 Chaoual 1438 correspondant au 27 juin 2017 supervisée, le présent arrêté a pour objet de déterminer les tâches des services et des bureaux des direction des domaines direction de la conservation foncière au niveau de wilayas.

Les services et les bureaux des directions des domaines

- **Service des opérations domaniales** : est chargé notamment
 - d'organiser la mise en œuvre des opérations relative à l'inventaire, à la protection et à la gestion des biens domaniaux ;
 - d'assurer la gestion des biens et succession vacante en déshérence et des séquestres.
- **Bureau de la gestion domaniale, et du tableau général des immeubles du domaine national**: est chargé notamment
 - De l'application de la réglementation domaniale ;
 - d'assurer la gestion des biens et successions vacants ou en déshérence et des séquestres ;
 - de la gestion, de la mise en produit et de l'aliénation des biens des domaines privés de l'État;
 - de procéder au récolement des objets mobiles domaniaux ;
 - De la tenue de la mise à jour de l'inventaire des objets mobiliers ;
 - D'organiser la mise en œuvre des opérations relative à l'inventaire des biens domaniaux ;
 - De la tenue et de la révision du tableau général des propriétés publiques ;
 - D'émettre toute proposition utile en matière de refonte des sommiers de consistance et de tout registre relatif à l'inventaire des biens domaniaux.
- **Bureau du suivi des recouvrements et des vérifications** : est chargé notamment
 - De suivre l'évolution de recouvrement des produits et revenus du domaine national ;
 - De l'émission de titres de recouvrement des produits domaniaux ;
 - De suivre les ventes immobilières ;
 - De mettre en œuvre les programmes de contrôle et d'inspection des services établis en relation avec l'inspection régionale ;
 - De procéder au contrôle de la régularité des opérations comptables inhérente au recouvrement des produits domaniaux ;
 - De procéder aux opérations de contrôle in situ des évaluations et expertise domaniales ;
 - De s'assurer de la régularité des ventes domaniales ;

- De vérifier la régularité et l'exactitude des mentions et écritures portées sur les documents et registres comptable, Les sommiers de consistances et autres États relatifs à l'inventaire mobilier et immobilier ;
- De s'assurer de la bonne tenue et mise à jour des registres sommiers et documents susvisés ;
- De rendre compte au directeur des domaines de ses investigations.

- **Service des expertises et des évaluations domaniales** : est chargé notamment

- Organiser et mettre en œuvre Les opérations dévaluation immobilier, mobilier et des fonds de commerce portant sur les biens domaniaux ou sur ceux dont l'acquisition et la prise à bail sont poursuivies par les administrations publiques de l'état ;
- Procédé à l'étude des opérations de ventes Immobilier et de fonds de commerce, au niveau local d'en suivre l'évolution et d'en dresser rapports et analyses techniques ;

- **Bureau des évaluations domaniales** : est chargé notamment

- Organiser et mettre en œuvre les opérations d'évaluation immobilier , mobilier et des fonds de commerce portant sur les biens domaniaux ou sur ceux dont l'acquisition et la prise à bail sont poursuivies par les administrations publiques de l'état ;
 - De la participation à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique - De la délivrance de l'avis préalable, en matière d'opération immobilière réalisé par les services et organismes publics ;
 - Du contrôle des opérations d'évaluation.

- **Bureau des études du marché immobilier et de la synthèse** : est chargé notamment :

- De procéder à l'étude des opérations de vente immobilière et de fonds de commerce, au niveau local, d'en suivre l'évolution et dans dressés rapport et analyse technique ;
 - De la tenue du fichier local des évaluations et expertises ;
 - De procéder à l'exploitation statistique des opérations d'évaluation immobilière, réalisé au niveau local, d'en dresser le bilan et de faire communiquer à la structure concernée.

- **Le service des actes et du contentieux** : est chargé notamment

- D'instruire en collaboration avec les autres services de la direction et les instances compétentes, tous les dossiers relatifs à l'élaboration des actes administratifs ;
- D'instruire les recours administratifs, et de suivre les affaires contentieuses portées devant les tribunaux et les cours et les tribunaux administratives.

- **Bureau des actes administratifs** : est chargé notamment :

- D'instruire en collaboration avec les autres services de la direction et les instances compétente, tous les dossiers relatifs à l'élaboration des actes administratifs ;
- De procéder à la rédaction des actes relatifs aux opérations immobilières domaniales, et à la conservation des minutes y afférentes ;
- De dresser un bilan périodique des actes administratifs rédigés.
 - **Bureau du contentieux domaniale** : est chargé notamment
 - D'instruire des réclamations et recours administratif et de leur réserver un traitement adéquat;
 - Don relais et de suivre toutes les actions en justice visant à défendre les intérêts de l'État, qui relèvent de sa compétence ;
 - De suivre toutes les affaires contentieuse portée à l'encontre de l'administration des domaines, devant les tribunaux et les cours et les tribunaux administratifs, et ce par la préparation et l'enregistrement des mémoires en réponse appropriée ;
 - De veiller au retrait des jugements et arrêts rendus dans les affaires contentieuse qui ont été suivis ;
 - De suivre l'exécution des jugements et des arrêts rendus ;
 - De dresser un bilan périodique des affaires contentieuses, et des jugements et arrêts rendu, et de la communiquer à l'administration centrale.

- **Le service de l'administration général et des moyens :**

Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 8 du décret exécutif n°91-65 du 2 mars 1991, susvisé, est chargé notamment :

1- au niveau de toutes les directions de domaine de la wilaya sauf la direction des domaines «Est de la wilaya d'Alger », la direction des données « ouest de la wilaya d'Alger », la direction des domaines « Est de la wilaya d'Oran », et la direction des domaines « Est de la wilaya de Constantine ».

a- d'assurer la gestion des crédits qui lui sont délégué, et les crédits et les moyens indispensable à l'exercice des tâches de la direction de la conservation foncière ;

b- d'assurer la gestion des personnels des services extérieurs de domaine qui dépendent de sa compétence territoriale et des personnels des services de la conservation foncière exerçant dans toute la wilaya.

2- au niveau de la direction des domaines « Est de la wilaya d'Alger », la direction des domaines « Ouest de la wilaya d'Alger », la direction des domaines « Est de la wilaya d'Oran », et la direction des domaines « Est de la wilaya de Constantine ».

a- d'assurer la gestion des crédits qui lui sont délégués, les moyens nécessaires à l'exercice de ses tâches ;

b- d'assurer la gestion des personnels des services des domaines qui dépendent de sa compétence nationale.

- **Bureau des personnels et du perfectionnement, en respectant les dispositions :** de l'article 11 ci-dessus, est chargé notamment ;

-de participer aux actions de formation, de perfectionnement et de recyclage des personnels ;

- de la gestion de toutes les opérations relatives à la situation administrative des personnels gérés;

-de tenir à jour les fichiers et tableau des effectifs des personnels gérés ;

-d'établir pour chaque exercice, les prévisions de poste budgétaire indispensable au bon fonctionnement des services gérés.

- **Bureau des opérations budgétaires, des moyens, de la documentation et des archives :**

En respectant les dispositions de l'article 11 ci-dessus, est chargé notamment :

- d'évaluer les besoins en moyens matériels, techniques et financières et de répartir de façon optimale les moyens affectés ;

- de la préparation et de la notification des éléments servant à l'élaboration du budget ;

- de procéder aux engagements de dépenses sur les crédits qui lui sont délégué au titre de la gestion des opérations d'équipement et des fonctionnements, d'en assurer la liquidité et d'établir les mandats y afférents ;

- de tenir la comptabilité des engagements, des mandatements et des paiements effectués sur des crédits ;

- de préparer et d'établir les marchés concernant les services gérer, de procéder à leurs engagements et de suivre les exécutions, conformément à la réglementation en vigueur ;

- de recueillir et exploiter l'ensemble des données statistiques concernant le secteur ;

-de l'établissement de situation d'ordres statistiques ;

-de dresser la synthèse et de proposer les mesures adéquates ;

-de collecter toutes informations nécessaires à la préparation des bilans et synthèse ;

-de constituer et d'organiser le fonds documentaire et de la direction de domaine ;

- de préparer et de suivre en collaboration avec le service concerné des opérations de classement et d'expédition des documents destinés aux archives.

4 Présentation de l'enquête de terrain :

Dans le cadre notre thème de recherche, portant sur l'évaluation de la qualité et de la gestion du service public. En vue de l'obtention du diplôme de fin d'étude .Nous avons choisis la direction des domaines de la wilaya de TIZI OUZOU. Pour évaluer la qualité et la gestion du service public

4.1 Objectifs de l'enquête de terrain

Notre enquête de terrain constitue l'étape principale de notre travail. Elle nous permet de vérifier nos hypothèses et d'apporter une réponse à notre problématique. Le service public est un sujet vaste et varie et l'objet de notre enquête c'est de faire une étude approfondie et de s'intéressé juste aux choses essentiels qui permettent d'évalué la qualité et la gestion du service public. La direction des domaines a 7 inspections :

Figure 3 : la carte géographique des inspections des domaines de la wilaya de TIZI-OUZOU et leurs communes respectives



(TIZI-OUZOU, AZAZGA, TIGZIRTH, BOUGHNI, LARBAA NATH IRATHEN, DRAA BEN KHEDDA, DRAA EL MIZANE) et 67 communes.

Ils ont fait une réorganisation et d'un déploiement récent de leur fonctionnement, leur organigramme comporte des services et chaque service comporte lui aussi des bureaux cela nous a amenés à s'intéresser aux raisons de la réorganisation et le déploiement de leur service et faire une analyse général pour évaluer leur qualité de service et la manière et le système de gestion.

Et pour cela on a fait des études sur le terrain et un petit questionnaire pour le personnel et leurs taches respectives et sur leurs méthodes de travail pour évaluer la qualité et la gestion de leurs services et avoir des réponses qui vont nous aider pour notre enquête.

Question1 : pour les raisons de changement d'organigramme :

- Pour qu'elle raison la direction des domaines a fait la réorganisation et le déploiement du personnel ?
- Es ce que l'ancien organigramme a des failles par rapport au nouveau ?
- Es ce que le nouvel organigramme a plus d'avantages et aide à améliorer la qualité et la gestion du service public ?

Réponse1 :

- Ils ont fait une réorganisation et déploiement pour améliorer la qualité et la gestion de leur service. mais ce changement s'est fait sans études préalables et sans une enquête interne qui aurait pu prendre en compte l'avis du personnel alors cela a affecté de nombreux agents et chefs de service.
- Oui, l'ancien organigramme a des Failles mais pas par rapport au nouveau mais par apport ou moyens déposés et comme ils sont habitué à l'ancien, le nouveau ils ont un peu de complication d'adaptation, de gestion et de maitrise.
- Non, le nouvel organigramme n'a rien changé par rapport à la qualité du service et au système de gestion du fait que l'ensemble du personnel n'est pas habitué au nouveau redéploiement d'effectifs : il y'a des bureaux avec plus d'effectifs mais pas plus de tache à réaliser et d'autres bureaux ont moins l'effectifs mais plus de taches.

Questions2 : pour le fonctionnement et la qualité de la gestion du service public :

- Es ce qu'il ya du recrutement ?

- Possèdent-ils les moyens matériels nécessaires pour accomplir les tâches qui leurs sont soumises ?
- Possèdent-ils les moyens humains nécessaires (un effectifs large et compétant) ?
- Ya-t-il une modernisation du système et des moyens mis à leurs dispositions pour l'accomplissement des taches ?
- Ya-t-il un espace de travail saint et spacieux ?
- Ya-t-il une sale d accueil réservé aux citoyens, des agents d'accueils et d'orientations ?
- Le mode de communications entre les différents services et bureaux ?
- es ce que les citoyens (usager) sont bien accueillis avec de bonne condition de prise en charge ?

Réponses2 :

- Redéploiement des effectifs déjà en place sans recrutement ce qui n'aide pas à alléger les charges déjà ressentis.
- Manque flagrant de moyens mis à leurs disposition et aux agents de terrain exemple un véhicule pour 7 inspecteurs.
- Un système de travail ancien et non modernisé à ce jour
- Un espace de travail vraiment restreint où l'on trouve 4 fonctionnaires dans un même bureau de 10 mètres carrés.
- Des fois sa se passe bien des fois sa se complique
- Manque de salle d'accueil pour les citoyens et des agents d'accueil débordés qui n'arrivent pas à suivre la cadence, des citoyens qui attendent leur tour du matin jusqu'à la fermeture : certains n'auront pas l'occasion de passer à cause du nombre d'usager et l'anarchie de la chaine d'attente.

Liste des personnes et leurs fonctions respectives :

- Les agents de sécurité et d'orientation.
- Les agents administratifs de chaque bureau
- Les chefs de bureau
- Les chefs de service

4.2 Le résultat de notre enquête :

Après avoir posé de nombreuses questions et interrogé plusieurs fonctionnaires au sein de la direction des domaines de la wilaya de TIZI OUZOU, on est arrivé à un constat qui est :

Que la direction des domaines de la Wilaya de TIZI-OUZOU a un faible rendement de leur qualité et de leur gestion du service public et leur fonctionnement a beaucoup de failles par rapport au manque de moyens et du personnel.

L'instauration du nouvel organigramme n'a pas vraiment amélioré les choses car il a été fait sans études ni consultation des services concernés et on peut carrément dire que cela a été fait juste comme une création fictive d'emplois encadrés par les hauts gradés. Les services sont restés les mêmes il n'y a que les bureaux qui ont changé. La distribution des tâches est un peu plus difficile par rapport à l'ancien.

Les points positifs est l'accueil chaleureux du personnels vis à vis des citoyens usagers, ils respectent la hiérarchisation des postes et des tâches. Les chefs des services font des heures bénévolement pour traiter plus de dossiers pour satisfaire l'utilisateur et gagner du temps en essayant d'éviter les retards des traitements des dossiers (il ya 11000 dossiers à traiter ils essayent de traiter 700 par semaine).

On a constaté que le service des expertises et des évaluations domaniales et ses bureaux n'ont pas vraiment été affectés par cette réorganisation et ce redéploiement.

Le wali réclame pour les retards et leurs donnent des avertissements mais aussi les banques réclament aussi à cause des investissements et des versements qui ne se font pas à temps.

La direction des domaines était sous l'autorité du ministère de l'économie mais plus maintenant car elle est rattachée au ministère des finances.

4.3 Conclusion :

- Facteur matériel

Le service des domaines remplit sa mission depuis longtemps dans un cadre indigent avec les méthodes de travail dissuasive qui empêchent toute innovation et analyse scientifique des données. Les problèmes rencontrés par les agents l'administration domaniale sont amplifiés par l'insuffisance flagrante des moyens matériels et équipement modernes, ce qui

constitue un handicap sérieux pour une administration appelée souvent à effectuer des enquêtes sur le terrain.

Dans ce sens on peut citer l'utilisation de l'informatique qui semble être l'outil le plus rapide pour une meilleure gestion des services.

- **Facteur humain**

Le bon ou le mauvais fonctionnement de l'administration des domaines est en réalité le reflet des hommes. Il ressort de ceci l'importance que reflète la sélection et la formation des fonctionnaires et agents à tous les niveaux.

C'est dans ce souci qu'il a été créé les inspections régionales lesquelles doivent jouer le rôle de médiateur entre le service central et les services extérieurs. Elles ont pour mission de participer aux actions des formations et de perfectionnement des personnels.

Le fonctionnaire et les agents administratifs, ont l'obligation de se soumettre au service de l'Etat et ces collectivités territoriales pour une gestion propre du domaine public de l'état.

- **Facteur juridique**

Puisqu'il s'agit de gérer le patrimoine de l'état, le législateur se doit de veiller à la sauvegarde des biens publics par l'élaboration des normes juridiques adéquates.

Seulement, il ne suffit pas de légiférer des lois, fussent-elles coercitives mais encore faudrait-il qu'elles soient appliquées correctement et concrètement sur le terrain.

Lors de ce stage pratique, on a pu avoir un aperçu général sur les opérations domaniales, ce qui nous a permis de développer nos idées en la matière, et nous a donné l'occasion d'avoir une vision concrète sur la réalité de l'administration domaniale.

Malheureusement, la période du stage est insuffisante, d'autant plus qu'on est obligé d'ajouter du temps supplémentaire pour consulter les cartes services de la direction des domaines.

Ce délai ne nous permet pas d'avoir suffisamment de renseignement, vu le nombre de services et le nombre de bureaux.

A l'issue de cette étude, on peut constater encore que le champ d'intervention de la direction du domaine est très vaste en matière d'opérations domaniale.

Conclusion général

La qualité et la gestion des services publics a toujours été une préoccupation majeure en Algérie. Le système administratif qui suit toujours le système français, depuis l'indépendance l'Etat n'a jamais cessé de chercher à améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique, et ainsi l'efficacité de l'action administrative et la qualité de la gestion publique. Il s'agit de répondre aux critiques récurrentes sur l'inefficacité supposée des rouages administratifs, les lenteurs de l'administration et leur coût.

Dans le but d'évaluer la qualité et la gestion des services publics, une enquête a été menée auprès de la direction des domaines de la wilaya de Tizi-Ouzou à travers ces nombreux services. Notre objectif était de faire une analyse des services offerts, de leur qualité vis-à-vis des citoyens (usagers), leurs mode de travail et les moyens mis à leurs dispositions afin d'accomplir leurs tâches respectives.

Le fonctionnement domanial déroule selon la loi domaniale : « La loi N° 90-30 du 01 décembre 1990 modifiée et complétée par la loi N° 08-14 du 20 juillet 2008 »

D'après nôtres enquête nous avons constaté que malgré les efforts fournis par les fonctionnaires de la direction des domaines de la wilaya de Tizi-Ouzou, ceux-ci n'arrivent toujours pas à satisfaire les citoyens vue le manque flagrant d'effectifs, de moyen et voir même d'espace de travail.

Une étude, une nouvelle réorganisation et un nouvel organigramme doivent être fait avec consultation des services concernés et des moyens doivent être mis à leur disposition ainsi qu'un élargissement de leur espace de travail, et ceci dans le but d'effectuer leurs tâches et missions convenablement et pour améliorer leurs qualité de service et leurs système de gestion afin de satisfaire le citoyen(usager) et avoir une meilleurs méthodologie de travail plus efficace. Et on a réalisé que la qualité du service non marchand est inférieure à la qualité du service marchand.

Bibliographie

- ouvrages

*Frederickson, H. G. «Qu'est-il arrivé à l'administration publique? Gouvernance, gouvernance partout »; Dans: Ferlie et col. (Édition.); Oxford Handbook of Public management; Oxford University Press (2005); 282-304

*Guillon Christian, Guillon Françoise, Emmanuel Evah-Manga (2003), Réussir le changement dans le service public .deuxième édition, Editions d'organisation.

*Ovretveit, J. «Amélioration de la qualité de la fonction publique»; Dans: Ferlie et col. (Édition.); Oxford Handbook of Public management; Oxford University Press (2005); p 537-562

*Ovretveit, J. “Public service quality improvement” ; In : Ferlie et col. (Édition,2005.); The Oxford Handbook of Public management; Oxford University Press (2005);p543

- articles et revus

*Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites», colloque RESER, 28 septembre 2006.

*ARGUDO Janine (2003), Evolution en France des services publics marchands et du service public dans le contexte européen, Association Léo Lagrange pour la Défense des Consommateurs, http://www.leolagrange-conso.org/pdf/evolution_en_france.pdf

*Athisingh Ramrajsingh, Parina Hassanaly (2010), « La démarche qualité dans le service public : un exemple d'application dans l'enseignement supérieur », Humanisme et Entreprise 2010/4 (n° 299), p.(69-80)

*Bartoli, A. et P.Hermel. “Quelles compatibilités entre « orientation-client » et service public ? ”; dans : la Politique et management public (septembre 2006).

*Bernard et Danièle Averous, Mesurer et manager la qualité de service, INSEP, 2004.

*Bernier Pierre (hiver 2007-2008) , Rappel utile de quelques fondamentaux sur les services publics à l'heure de la remise en cause in TÉLESCOPE Revue d'analyse comparée en administration publique Vol. 14 n° 1, publications de L'Observatoire de l'administration publique.

* Bourdieu, P. “L'opinion publique n'existe pas”; Exposé fait à Noroit (Arras) en janvier 1972 et paru dans Les temps modernes (janvier 1973); # 318; p. 1292-1309; Repris in Questions de sociologie; Paris, Les Éditions de Minuit (1984); p222-235

- *Cannac Yves (2004), « Qualité des services publics ». Paris. La Documentation française.
http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/cgibin/brp/telestats.cgi?brp_ref=044000357&brp_file=0000.pdf
- *Chevalier Gilles (2009), *Eléments de management Public, le management public par la qualité*, AFNOR éditions, France
- *Claude Rochet (2010), *Politiques publiques, de la stratégie aux résultats*, Editions De Boeck, Université de Bruxelles Belgique.
- *Doumbo Aurélie Fatou (2010), *Eléments pour la mise en place d'une démarche qualité au sein du Service Documentation de l'IUFM d'Aquitaine. Formation initiale des bibliothécaires d'État. Projet Professionnel Personnel.* <http://www.enssib.fr/bibliotheque-numerique/documents/48971-elements-pour-la-mise-en-place-d-une-demarche-qualite-au-sein-du-service-documentation-de-l-iufm-d-aquitaine.pdf>
- *Emery Yves Et Giaouque David: *différentiation et intégration de l'emploi public en mutation, Processus de différenciation – intégration entre l'emploi public et privé*, soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/ljubljana/Emery&Giaouque.pdf.
- *Evelyne Deruaz (2013), *Mise en place d'une démarche qualité à l'officine : Enquêtes auprès de pharmaciens de Haute-Savoie*, Thèse soutenue publiquement à la faculté de pharmacie de Grenoble.
- *F. Cornut-Gentile, *Modernisation de l'État, qualité des services publics et indicateurs, rapport au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, mars 2010
- *Filleau MG, Marques-Ripoull C (1999), *les théories de l'organisation et de l'entreprise*, Ellipseser
- * Francoeur, L-G. "Eau potable à risque"; In : *Le Devoir* (30 juin 2007)
- *François P. et J., Rhéaume. "Les systèmes de gestion de la qualité des soins dans les hôpitaux du Québec"; *Ruptures* (2001); 8 (1), 6-26
- *Giraudon Anne (2010). *La notion de service public*. DCB 18 Mémoire d'étude, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques.
- *Haddad "Comprendre la qualité : en reconnaître la complexité", *Ruptures* (1997), Québec, 4 (1), 59-78
- *Jensen MC, Meckling WH (1976), « theory of the firm : managerial behaviour, agency cost and ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol 3

*Koubi Geneviève, Du service public (français) Au service universel (communautaire) , Essai de bilan de la notion de service public en droit français et en droit communautaire, http://koubi.fr/IMG/pdf/rapportdsp_plagie.pdf

* « La qualité » CRUCHANT Lucien PUF, 1999

-«Le management de la qualité », SPALANZANI Alain, CHEVALLIER René, DOUTRE Elisabeth
PUG, 1998

*Le Masne Pierre (2007), les services publics Approches économiques et enjeux sociaux, Presses universitaires de Rennes, Rennes, France

*Le Nedic Thierry, La Performance Dans Le Secteur Public : Outils, Acteurs Et Strategies L'expérience De La Ville De Paris , Master 2 Recherche, Mention Sciences De Gestion, Ecole Des Mines De Paris, Septembre 2009

*M. Djouldem, « Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique » Actes du colloque International « Le Changement dans l'administration », Revue de l'école Nationale de l'Administration N° 25, 2003, Centre de documentation et de recherches administratives, Alger.

*Madsen, O. N. «Gestion des entreprises publiques et de la qualité totale, Gestion de la qualité totale» (1995); p. 6 (2), 165-173

*Nassera Touati (2009), La gestion de la qualité dans le secteur public : a-t-on fait le tour de la question ? , La Revue de l'innovation dans le secteur public, Vol. 14(3).

*Robertson, R. et R., Ball. "Innovation and Improvement in the Delivery of Public Services: The Use of Quality Management within Local Government in Canada"; Public Organization Review (2002);p 2 (4), 387-405

*Rochet Claude, Politiques publiques, de la strategie aux resultats, De Boeck, Bruxelles.

*Scharitzer, D. et C., Korunka. «Nouvelle gestion publique: évaluer le succès des interventions de gestion de la qualité totale et de gestion du changement dans les services publics du point de vue des employés et des clients»; Gestion de la qualité totale (2000); p11 (7), 941-953

*Swiss, J. E. «Adapter la gestion de la qualité totale au gouvernement», Revue de l'administration publique (1992); p52 (4), p356-360

* Weber Max, Economie et société, publié à titre posthume en 1921

*Zbaracki, M. J. «La rhétorique et la réalité de la gestion de la qualité totale»; Trimestriel de la science administrative (1998); 43, 602-636

-Documents

*Cours de management public, Module: Analyse contemporaine de l'Administration.

-Site internet

*Piloter la qualité, 2000 (site www.dusa.gouv.fr).

www.google.fr

www.fallaitpasfairedudroit.fr/les_modes_de_gestion_des_services_publics/

Liste des abréviations

Lolf : la loi organique relative aux lois de finances

Epic : établissement public à caractère industriel et commercial

Papc : président de l'Assemblée populaire communale

Spic : service public industriel et commercial

Sntf : société nationale de transport ferroviaire

Iccs : The International Conference on Computational Science

EPA : établissement public à caractère administratif

USIA : l'Union syndicale des industries aéronautique

SPL : société publique locale

CCAS : Centre communaux d'action sociale

SNCF : société nationale des chemins de fer

NPM : new public management

NGP : nouvelle gestion publique

RGPP : révision générale des politiques publiques

ISO 9001 : Guide pour le management et l'organisation d'une entreprise
Capacité d'autofinancement

IEAP : institut européen d'administration publique

NMP : nouveau management public

PPM : programme pluriannuel de la modernisation

Dire délégation interministérielle de la réforme de l'État

EDF : électricité de France

GDF : gaz de France

CNAV : Caisse nationale d'assurance vieillesse

L'ANPE : Agence nationale pour l'emploi

CAF : capacité d'autofinancement

Index des Figures, schémas et tableaux

Figure N° 1 : la diffusion des résultats de satisfaction des usagers

Figure N°2: Un essai de comparaison entre démarches qualité

Figure N°3 : la carte géographique des inspections des domaines de la wilaya de TIZI-OUZOU et leurs communes respectives

Schéma N°1 : dimension partenariale des remontées d'informations sur la satisfaction

Schéma N°2 : organigramme de la direction générale du domaine national

Schéma N°3 : organigramme de la direction des domaines (ancien)

Schéma N°4 : nouvel organigramme de la direction des domaines

Tableau N°1 : les interlocuteurs impliqués dans la démarche d'évaluation de la satisfaction

La table des matières

Remerciements

Dédicaces

Introduction général.....	1
chapitre I La gestion du service public.....	4
1 Les services publics.....	4
1.1 La notion de service public	4
1.2 Le fonctionnement des services publics.....	7
1.3 La situation des usagers des services publics.....	9
2 La gestion de la qualité dans le service public	11
2.1 La transposition de la gestion de la qualité dans le secteur public :	13
2.2 La gestion de la qualité :	14
2.3 La gestion de la qualité dans le secteur public: a-t-elle- fait ses preuves?.....	16
2.4 La gestion de la qualité : les questions soulevées	17
3 Les modes de gestion	18
3.1 Les modes classiques d'organisation et de gestion des services publics	18
3.2 Les nouveaux modes de gestion utilisés par la puissance publique.....	21
4 L'évaluation de la satisfaction des usagers des services publics.....	23
4.1 L'analyse de la littérature.....	24
4.2 Le dispositif de recherche empirique	30
4.3 Les résultats obtenus	33
chapitre II La qualité du service public	41
1 La démarche qualité	41
1.1 Les services publics et New Public Management.....	42
1.2 Démarches qualités dans le service public :.....	48
1.3 Les démarches qualité dans le service public Maghrébin :.....	49
2 Le développement et la modernisation de la qualité du service public.....	54
2.1 Développement de la qualité:.....	54
2.2 La mise en œuvre des engagements dans les services publics.....	56
2.3 Les administrations conduisent des actions pour améliorer le service rendu aux bénéficiaires et qui pourraient donner lieu à des engagements.....	59
3 Indicateur de la qualité du service public	60

3.1	Approfondir la culture du résultat.....	60
3.2	Plus qu'un instrument d'observation, l'indicateur doit devenir un levier de modernisation de l'Etat	61
3.3	La transparence pour placer l'utilisateur au cœur de l'action publique	63
3.4	Fiabiliser la démarche dans l'organisation de l'Etat :.....	66
4	La politique qualité.....	67
4.1	Une structure possible en quatre rubriques	68
4.2	Les principes fondateurs d'une politique qualité :.....	70
chapitre III Le cas pratique		78
1	Législation et réglementation domaniales :.....	78
1.1	Décret.....	78
1.2	Les Arrêtés :.....	84
2	L'organisation initiale (classique) direction des domaines de la willaya TIZI-OUZOU	85
2.1	La direction générale du domaine national :.....	86
2.2	La direction des opérations domaniales (classique) de la willaya TIZI-OUZOU	88
3	Réorganisation et redéploiement de la direction des domaines	93
3.1	L'organigramme de la direction des domaines après réorganisation.....	95
3.2	Le fonctionnement de la direction des domaines après réorganisation	96
4	Présentation de l'enquête de terrain :	100
4.1	Objectifs de l'enquête de terrain	100
4.2	Le résultat de notre enquête :	103
4.3	Conclusion :	103
Conclusion générale.....		106
Bibliographie.....		107
Liste des abréviations.....		111
Index des Figures, schémas et tableaux.....		112
Annexe		